

UNIVERSIDADE DE LISBOA  
FACULDADE DE DIREITO



**O DIREITO A QUE A CAUSA SEJA APRECIADA NUM  
PRAZO RAZOÁVEL ESTATUÍDO NO ARTIGO 6.º, n.º 1  
DA CEDH**

**O aprofundamento deste direito através da jurisprudência do TEDH e a  
repercussão desta no aperfeiçoamento dos sistemas judiciais nacionais**

**Catarina Alexandra das Neves Faria**

Mestrado em Direito Internacional e Relações Internacionais

2014

UNIVERSIDADE DE LISBOA  
FACULDADE DE DIREITO



**O DIREITO A QUE A CAUSA SEJA APRECIADA NUM  
PRAZO RAZOÁVEL ESTATUÍDO NO ARTIGO 6.º, n.º 1  
DA CEDH**

**O aprofundamento deste direito através da jurisprudência do TEDH e a  
repercussão desta no aperfeiçoamento dos sistemas judiciais nacionais**

**Catarina Alexandra das Neves Faria**

Dissertação orientada pelo Prof. Doutor Eduardo Correia Baptista

Mestrado em Direito Internacional e Relações Internacionais

2014

## **RESUMO**

A presente dissertação analisa o direito a que a causa seja apreciada num prazo razoável, previsto no artigo 6.º, n.º 1 da CEDH. Sintetiza ainda as causas que podem originar a violação deste direito, enunciando as soluções que vão sendo aplicadas para fazer face à morosidade processual. Fundamentando-se na jurisprudência do TEDH, analisa a sua influência na efetividade da proteção do direito ao prazo razoável nos Estados partes da Convenção. De seguida, aborda a realidade portuguesa em duas vertentes, analisando quer as condenações junto do TEDH por violação do prazo razoável, quer as reformas da administração da justiça na última década. Termina concluindo que o desenvolvimento jurisprudencial do TEDH no âmbito do direito ao prazo razoável é atualmente menor, em comparação com outros direitos consagrados na CEDH, em virtude da larga jurisprudência que já foi vertida sobre ele e do papel preponderante dos Estados partes na conformação dos seus ordenamentos jurídicos com as normas da Convenção.

**Palavras-chave:** prazo razoável, morosidade, CEDH, TEDH, jurisprudência.

## **ABSTRACT**

This dissertation analysis the right to a hearing within a reasonable time, as prescribed in article 6.º, no. 1 of the ECHR. It summarizes the causes that can originate the violation of this right, enumerating the solutions that are usually adopted to address the procedural delays. Using the ECtHR case law as fundament, analysis its influence in the effectiveness of the protection of the right to a reasonable time in the member States of the Convention. Additionally, it looks at the portuguese case in two dimensions: analysis the condemnations in the ECtHR for the violation of the right to a reasonable time, and also the reforms of the administration of justice during the last decade. The paper concludes with the evidence that the development in ECtHR case law relative to the right to a reasonable time is currently lower, in comparison with other rights established by the ECHR, due to the large body of case law already created about it and also due to the major role of the member States in the conformation of their jurisdictions with the norms of the Convention.

**Keywords:** reasonable time, length of proceedings, ECHR, ECtHR, case law.

## ÍNDICE

Introdução	1
Capítulo I – Consagração e densificação do direito ao prazo razoável	2
1. A elaboração da Convenção Europeia dos Direitos do Homem no contexto internacional da protecção dos Direitos Humanos	2
2. Natureza jurídica do direito à apreciação da causa num período razoável de tempo e respectiva tutela jurídica à luz da CEDH e da CRP	4
2.1. A Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos	4
2.2. A Convenção Europeia dos Direitos do Homem	6
2.3. A Constituição da República Portuguesa	11
3. Conteúdo do direito e pressupostos da sua violação	14
3.1. <i>Qualquer pessoa tem o direito a que a sua causa seja examinada (...) num prazo razoável por um tribunal (...) o qual decidirá, quer sobre a <b>determinação dos direitos e obrigações de carácter civil</b>, quer sobre o fundamento de qualquer <b>acusação em matéria penal</b> dirigida contra ela.</i>	15
3.2. <i>Qualquer pessoa tem o direito a que a sua causa seja examinada (...) <b>num prazo razoável</b> por um tribunal (...) o qual decidirá, quer sobre a determinação dos direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela.</i>	19
3.2.1. O período de tempo a ser considerado	20
3.2.2. Aferição da razoabilidade	21
a) Complexidade do caso	22
b) Comportamento do requerente	22
c) Comportamento das autoridades	23
d) O que está em causa para o requerente	24
Capítulo II – Violação do direito ao prazo razoável	27
1. Identificação do problema	27

2. As suas causas	32
2.1. Causas externas	34
2.1.1. Eventos políticos de relevo	34
2.1.2. Transição de uma economia planificada para uma economia de mercado	36
2.2. Atrasos comuns a todos os tipos de procedimentos	36
2.2.1. Atrasos originários do procedimento	36
2.2.2. Atrasos que ocorrem no início e durante o procedimento	44
2.2.3. Atrasos que ocorrem após o procedimento	52
3. Soluções e respostas dos Estados para resolver o problema – <i>ubi jus ibi remedium</i>	52
3.1. Tendências europeias	53
3.2. Reformas concretas relevantes	62
4. Casos relevantes: análise	77
5. A articulação da jurisprudência do TEDH com as reformas implementadas na justiça em Portugal	85
5.1. A crítica portuguesa e o seu contributo para a reforma da justiça	86
5.2. As reformas da justiça portuguesa na última década	91
5.3. O caminho percorrido em Portugal ao encontro de uma verdadeira concretização do direito ao prazo razoável do artigo 6.º, n.º 1 da CEDH	98
Conclusão	101
Referências Bibliográficas	105

## INTRODUÇÃO

O artigo 6.º, n.º 1 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, inclui no direito ao processo justo e equitativo, o direito a que a causa seja apreciada num prazo razoável. Contudo, com alguma frequência, chegam ecos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) de condenações do Estado português por violações deste direito específico. Ora, sabendo o impacto que o tempo longo da justiça tem na realidade sociojurídica portuguesa e sendo esse problema reconhecido e sancionado pelo TEDH, desde a primeira condenação de Portugal por violação da Convenção em 1984, propomo-nos averiguar de que forma a jurisprudência do TEDH consolidou este direito e que reflexos têm as suas condenações neste âmbito no aperfeiçoamento dos sistemas jurídicos internos dos Estados partes da Convenção, com análise concreta do caso português.

Tendo em vista o alcance deste objetivo, decidimos estruturar a presente dissertação em dois capítulos: no primeiro, analisaremos o percurso de construção do direito ao prazo razoável, onde se encontra positivado e os respetivos mecanismos de tutela, terminando com a densificação jurisprudencial profunda do TEDH; no segundo capítulo, tentaremos perceber de que forma o direito ao prazo razoável é afetado, apurando as causas do problema da morosidade da justiça, as respostas que os Estados partes da Convenção têm dado com vista à resolução do problema e, em concreto, algumas das condenações mais relevantes do Estado português em Estrasburgo por violação do direito ao prazo razoável e as soluções que este tem implementado na última década ambicionando o extermínio deste problema. Assim, é nosso objetivo perceber que relação existe e existiu entre os comandos jurisprudenciais do TEDH e as medidas que são tomadas a nível interno para que cessem as violações do direito ao prazo razoável, assegurando, consequentemente, um processo mais justo e uma justiça verdadeiramente eficiente, pedra basilar do Estado de Direito e garantia dos direitos dos cidadãos.

## **CAPÍTULO I - Consagração e densificação do direito ao prazo razoável**

### **1. A elaboração da Convenção Europeia dos Direitos do Homem no contexto internacional da proteção dos Direitos Humanos**

A Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, mais conhecida como Convenção Europeia dos Direitos do Homem (doravante, CEDH ou Convenção), foi ratificada em Roma, a 4 de novembro de 1950 por doze Estados-membros do Conselho da Europa, entrando em vigor a 3 de setembro de 1953.<sup>1</sup>

Para delinear o contexto da sua elaboração e ratificação, devem referir-se três fatores.<sup>2</sup> Em primeiro lugar, a CEDH surge como uma reação às atrocidades cometidas no território europeu durante a Segunda Guerra Mundial, numa perspetiva de, ao conseguir uma base de proteção unânime dos direitos humanos, evitar futuras violações destes no seio dos Estados da Europa. Esta aspiração à institucionalização de valores comuns, permite-nos considerar os outros dois fatores. Por um lado, tomou-se consciência de que o caminho para a integração regional com base em valores comuns seria o mais adequado para a coexistência de vencedores e vencidos da Guerra, numa clara diferença estratégica relativamente ao que aconteceu no pós-Primeira Grande Guerra com o Tratado de Versalhes, ambicionando desta forma garantir a paz. Por outro lado, esta reunião dos países europeus numa mesma base ideológica consolidaria a sua unidade contra a ameaça comunista.

A partir do preâmbulo da CEDH, é ainda possível identificar a Declaração Universal dos Direitos do Homem (doravante, DUDH), adotada pela Organização das Nações Unidas em 1948, como um outro elemento de conformidade, uma vez que aquele estabelece que os Governos dos Estados europeus estão decididos “a tomar as primeiras providências apropriadas para assegurar a garantia coletiva de certo número de direitos enunciados na Declaração Universal.”<sup>3</sup>

A própria Carta das Nações Unidas, de 1945, deu a primeira expressão formal e oficial ao regime dos direitos humanos que se começou a desenhar no pós-Segunda

---

<sup>1</sup> Aprovada para ratificação pela Lei n.º 65/78, de 13 de outubro, entrou em vigor no ordenamento jurídico português a 9 de novembro de 1978.

<sup>2</sup> HENRY J. STEINER, PHILIP ALSTON, RYAN GOODMAN, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, 3.ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 933.

<sup>3</sup> JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Internacional Público – Textos Fundamentais*, 1.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 48.

Guerra Mundial.<sup>4</sup> Todavia, não é possível retirar do seu conteúdo uma proteção substantiva dos Direitos Humanos – o próprio termo “direitos humanos” surge com pouca frequência – embora seja feita referência aos conceitos de igualdade, dignidade, e valor do ser humano.<sup>5</sup> Desta situação opaca, partiu-se para a clarificação da proteção destes direitos, reconhecendo-se a existência de um quadro de direitos humanos cujo respeito se considerava implícito. É desta forma que surge a DUDH, o primeiro instrumento internacional sério que visava dar cumprimento ao princípio do respeito pelos Direitos Humanos consagrado na Carta da ONU. O alcançar deste feito foi bastante enaltecido, tendo a sua importância sido comparada por Eleanor Roosevelt à da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e à da proclamação dos Direitos do Homem na Declaração de Independência dos Estados Unidos de 1776. Todavia, se era unânime entre os Estados-membros das Nações Unidas o sentimento de regozijo por ter sido alcançado o notável compromisso entre as nações do mundo acerca dos óbvios e inalienáveis direitos do homem, a consciência de que a DUDH lhes impunha uma obrigação legal de respeitar os Direitos Humanos e liberdades fundamentais que aquela proclamava, não era consensual.<sup>6</sup>

Foi neste contexto que se iniciaram os trabalhos preparatórios da CEDH, impulsionados pelo “Movimento Europeu”, defensor da unidade europeia. Contudo, e como ficou provado historicamente, planos para uma união europeia à época eram irrealistas e prematuros. Com a aprovação da DUDH em 1948 e a problemática que subjacentemente lhe ficou aposta – a garantia efetiva de proteção dos direitos estatuídos – recaiu sobre o Conselho da Europa o ónus de tentar fazer melhor, construindo um sistema regional de garantia efetiva dos direitos humanos.

Na base destes pressupostos, as primeiras propostas<sup>7</sup> apresentadas para a elaboração da Convenção sustentavam como principal ideia uma garantia de cariz

---

<sup>4</sup> Rhona Smith percorre o caminho do nascimento e construção dos Direitos Humanos exaustivamente. Podemos referir, de acordo com a autora, e resumidamente, que a proteção dos Direitos Humanos teve manifestações prévias à Segunda Guerra Mundial, nomeadamente na relação entre as revoluções francesa e americana do século XVIII e os direitos por elas alcançados, em alguns tratados multilaterais relativos à proteção de certos direitos, nas normas relativas à proteção de estrangeiros, no direito diplomático, no direito humanitário, na proibição da escravatura, nos direitos das minorias, e na Organização Internacional do Trabalho. Cf. RHONA SMITH, *Textbook on International Human Rights*, 6.<sup>a</sup> ed., Oxford: Oxford University Press, 2014, pp. 5 – 22.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>6</sup> PHILIP ALSTON, RYAN GOODMAN, *International Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 689-690.

<sup>7</sup> Cf. COUNCIL OF EUROPE, *Collected edition of the "Travaux préparatoires" of the European Convention on Human Rights*, Vol. I, Haia: Martinus Nijhoff, 1975; e ED BATES, *The Evolution of the European*



básico e fundamental dos direitos humanos, um sistema que funcionasse como alarme e que pudesse prevenir os Estados Europeus contra a emergência de outra ameaça totalitária. O “Movimento Europeu”, porém, na sua proposta submetida ao Comité de Ministros do Conselho da Europa em 12 de julho de 1949 propunha uma proteção efetiva dos Direitos Humanos de cariz mais profundo, apresentando ainda uma proposta para a criação de um tribunal europeu que funcionasse como fiscalizador nos casos de incumprimento da Convenção pelos seus Estados partes. A criação deste Tribunal provocou alguma relutância e hesitação entre os Estados-membros, sendo certo que a aceitação da jurisdição do Tribunal e outro dos temas controversos – o direito de petição individual<sup>8</sup> – não era obrigatória para a aprovação da Convenção. Assim, quando esta entrou em vigor em 1953, apenas três Estados aceitaram o direito de petição individual, e dois a jurisdição do TEDH.

Não menosprezando esta situação de insatisfação e de impotência dos mais ávidos europeístas, que ambicionavam um projeto com asas para voos maiores, cumpre, no que a este trabalho diz respeito, passar à análise do direito ao processo justo e equitativo, consagrado no artigo 6.º da Convenção, sendo que, mais adiante, no ponto 3 deste capítulo, iremos voltar a abordar o TEDH e o seu importante desenvolvimento após uma partida a meio gás.

## **2. Natureza jurídica do direito à apreciação da causa num período razoável de tempo e respetiva tutela jurídica à luz da CEDH e da CRP**

### **2.1. A Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos**

---

*Convention on Human Rights: From Its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 5-10.

<sup>8</sup> Apenas com o Protocolo n.º 9, concluído em 1990, e entrado em vigor em 1994, os indivíduos e os Estados partes da Convenção ficaram em condições de relativa igualdade de acesso ao Tribunal. Cf., para melhor compreensão da introdução do direito da petição individual, J. G. MERRILLS, A. H. ROBERTSON, *Direitos Humanos na Europa – um estudo da Convenção Europeia de Direitos Humanos* (Trad. Joana Chaves), Lisboa: Instituto Piaget - Editorial Minerva,, 2003, pp. 309-312.

Um dos pilares do Estado de Direito, na sua dimensão judicial, é a garantia do processo justo e equitativo.<sup>9</sup> Uma vez que o respeito pelos Direitos Humanos e o Estado de Direito são duas realidades necessariamente interligadas, é normal que um efetivo respeito por aqueles inclua a salvaguarda do processo justo e equitativo.<sup>10</sup> Assim, o direito a um processo justo e equitativo tem assento na DUDH, no artigo 10.º.<sup>11</sup> A sua inclusão, como ficou explícito, era óbvia num documento que visasse estatuir os direitos humanos.

Ainda assim, a sua densificação, por ser um direito que engloba outros direitos que podem ser individualmente considerados, pode concretizar-se através de modelagens diferentes.<sup>12</sup> Tendo em conta esta margem de concretização do processo justo e equitativo, deve assinalar-se a diferença entre o artigo 10.º da DUDH e o artigo 14.º, n.º 3, c) do Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos (doravante, PIDCP). A referência a que a causa seja julgada num prazo razoável não existe na letra da DUDH, embora a redação do artigo englobe quer a realidade do procedimento judicial, quer a realidade da organização judiciária. Todavia, dos trabalhos preparatórios para o PIDCP, que começaram logo em 1947, prolongando-se até 16 de abril de 1954, a encargo da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos, brotou a vontade maioritária de inserção de uma garantia suplementar, a do direito a ser julgado sem demora excessiva. A emenda foi aprovada em 1959 por 50 votos contra 6, e 12 abstenções.<sup>1314</sup>

---

<sup>9</sup> Para um estudo mais cuidado do princípio do Estado de Direito, ver J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Coimbra: Almedina, 2003, pp. 230-231 e 243-278; J. J. GOMES CANOTILHO, *Estado de Direito*, Lisboa: Gradiva Publicações, 1999; Acórdão *Sunday Times* c. Reino Unido, 26 de abril de 1979, §55.

<sup>10</sup> Os preâmbulos da DUDH e da CEDH estabelecem perfeitamente esta interdependência. Na primeira podemos ler que “é essencial a proteção dos direitos do homem através de um regime de direito, para que o homem não seja compelido, em supremo recurso, à revolta contra a tirania e a opressão”, e na segunda, “reafirmando o seu profundo apego a estas liberdades fundamentais, que constituem as verdadeiras bases da justiça e da paz do mundo e cuja preservação repousa essencialmente, por um lado, num regime político verdadeiramente democrático e, por outro, numa conceção comum e no comum respeito dos direitos do homem”. Podemos ainda perceber essa correlação nos artigos 1.º e 2.º da Constituição da República Portuguesa. Para uma abordagem teórica, cf. CH. PERELMAN, *Ética e Direito* (Trad. João C. S. Duarte), Lisboa: Instituto Piaget, 2002, pp. 360-366.

<sup>11</sup> Cf. GUÐMUNDUR S. ALFREÐSSON, ASBJØRN EIDE, *The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement*, Haia: Kluwer Law International, 1999, pp. 223-238.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 223.

<sup>13</sup> MARC J. BOSSUYT, *Guide to the "travaux Préparatoires" of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1987, p. 297.

<sup>14</sup> Neste caso, é preciso assinalar que, embora o artigo 14.º, n.º 1 do PIDCP contenha o direito ao processo equitativo explicitamente, quer no âmbito penal, quer no âmbito civil, já o seu n.º 3, alínea c) – direito a ser julgado sem demora excessiva – diz respeito apenas às acusações penais.

## 2.2. A Convenção Europeia dos Direitos do Homem

A CEDH contém expressamente, no âmbito do direito ao processo justo e equitativo, o direito a que a causa seja examinada num prazo razoável.

Podemos comprovar pelos documentos dos trabalhos preparatórios do artigo 6.º da Convenção,<sup>15</sup> que os Estados-membros debateram acerrimamente o seu conteúdo exato. Uma vez que se iriam comprometer – submetendo-se às obrigações decorrentes da Convenção –, as normas que fizessem parte do corpo comum do documento, ou seja, que não fossem de ratificação facultativa, teriam de ter o seu conteúdo e alcance bem definidos para que os Estados estivessem totalmente esclarecidos e de acordo no momento da ratificação. Os Estados que exigiram a especificidade do artigo foram os que mais se opuseram à necessidade de criação do TEDH.<sup>16</sup> Sendo necessárias oito ratificações de aceitação da jurisdição do TEDH, apenas em setembro de 1958 elas foram conseguidas, tendo o tribunal sido inaugurado em janeiro de 1959. Apesar das reticências iniciais já descritas, à data do Protocolo n.º 11, de 1998, que reestruturou o mecanismo de controlo da Convenção,<sup>17</sup> a jurisdição do TEDH já tinha sido aceite por todos os Estados partes da Convenção à data.

Estas alterações, bem como as introduzidas pelo Protocolo n.º 14,<sup>18</sup> no âmbito da estruturação do Tribunal e das suas competências, revelam-se da maior importância, destacando-se, nesta sede, duas questões que requerem alguma análise: a subsidiariedade da tutela garantística conferida pelo TEDH e a função interpretativa da Convenção por parte deste.

A efetivação dos direitos estatuídos na CEDH cumpre, em primeiro lugar, aos tribunais internos dos seus Estados partes, os quais devem zelar pelo seu cumprimento –

---

<sup>15</sup> Disponíveis para consulta online em [http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART6-DH\(56\)11-EN1338886.PDF](http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART6-DH(56)11-EN1338886.PDF).

<sup>16</sup> Cf. ED BATES, *The Evolution...*, *op. cit.*, p. 112.

<sup>17</sup> O protocolo n.º 11, aberto para ratificação em abril de 1994 e entrado em vigor em novembro de 1998, reestruturou o mecanismo de controlo da Convenção, salientando-se como as suas principais inovações a substituição da Comissão e do Tribunal por um só órgão – um Tribunal permanente, e a imperatividade do direito de petição individual. Para mais esclarecimentos acerca das alterações introduzidas pelo Protocolo n.º 11, ver: J. G. MERRILLS, A. H. ROBERTSON, *Direitos Humanos na Europa...*, *op. cit.*, pp. 29-30 e 223 e ss.; IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem – Anotada*, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 28-31.

<sup>18</sup> Para compreender com mais detalhe este Protocolo, ver VINCENZO STARACE, “Modifications provided by protocol no. 14 concerning proceedings before the European Court of Human Rights”, in ANGELA DEL VECCHIO, *New International Tribunals and New International Proceedings*, Milão: Giuffrè, 2006, pp. 187-198; TIAGO SERRÃO, “A subsidiariedade da tutela jurisdicional conferida pelo TEDH no âmbito do direito à obtenção de uma decisão em prazo razoável”, in *O Direito*, n.º 143, 2011, IV, Coimbra: Almedina, pp. 793-838; IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, *op. cit.*, pp. 31-32.

obrigação que decorre do artigo 1.º da Convenção. Apenas nos casos em que a proteção interna dos direitos da CEDH não seja alcançada é que é possível recorrer ao TEDH. Assim, “[a] intervenção do Tribunal surge (...) como subsidiária em relação aos mecanismos internos de proteção”.<sup>19</sup> O caráter subsidiário do mecanismo de proteção da Convenção encontra-se vertido ainda nos seus artigos 13.º e 35.º, n.º 1.

O artigo 13.º, que prevê o direito a um recurso efetivo de reparação perante a violação de algum dos direitos estatuídos na CEDH, é revelador da subsidiariedade, precisamente porque impõe a obrigação aos Estados partes de assegurarem aos seus cidadãos lesados um mecanismo interno de reparação dos direitos consagrados na Convenção que tenham sido violados.<sup>20</sup> No caso de violação do artigo 6.º, n.º 1, quanto ao prazo razoável, o acórdão do caso *Kudla* marca uma viragem na jurisprudência no âmbito do artigo 13.º.<sup>21</sup> Neste acórdão, o TEDH decidiu que a violação do direito ao prazo razoável e a violação do direito a um recurso efetivo de reparação são reciprocamente independentes, alterando a sua jurisprudência relativamente à relação entre estes dois artigos.<sup>22</sup> Cumpre clarificar, relativamente ao artigo 13.º, ainda que bastante resumidamente, que, para além de ser, como vimos, um recurso autónomo, o direito a um recurso perante uma instância nacional não significa que esta tenha de ser judicial, nem que a solução colocada ao dispor dos cidadãos pelos Estados tenha de ser efetiva.<sup>23</sup> No acórdão do caso *Silver e Outros* c. Reino Unido, de 25 de março 1983, o TEDH declarou alguns princípios a extrair da sua própria jurisprudência relativamente ao artigo 13.º da Convenção, que se assumem como orientadores da averiguação de eventuais violações deste artigo.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> IRENEU CABRAL BARRETO, “O TEDH e Portugal: 30 anos de uma relação”, in CECÍLIA MACDOWELL DOS SANTOS (org.), *A mobilização transnacional do direito: Portugal e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos*, Coimbra: Almedina, 2012, p. 55. Cf. ainda, IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, op. cit., p. 68, que refere igualmente a jurisprudência do TEDH relevante.

<sup>20</sup> IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, op. cit., p. 304; TIAGO SERRÃO, “A subsidiariedade...”, op. cit., pp. 816-825.

<sup>21</sup> *Kudla* c. Polónia, 26 de outubro de 2000, §§147-152.

<sup>22</sup> Até ao acórdão do caso *Kudla*, o TEDH entendia que os artigos 5.º, n.ºs 4 e 5, e 6.º, n.º 1 diluíam o escopo do artigo 13.º, uma vez que se assumia que os mecanismos previstos nesses artigos seriam mais abrangentes e rigorosos do que o do artigo 13.º, não havendo necessidade, quanto a estes casos, de o autonomizar. Depois deste acórdão, o artigo 13.º é entendido como um reforço do artigo 6.º, n.º 1, não se considerando absorvido pela obrigação geral. Cf. IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, op. cit., pp. 306 e 307.

<sup>23</sup> Cf. IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, op. cit., pp. 303 e ss.; J. G. MERRILLS, A. H. ROBERTSON, *Direitos Humanos na Europa...*, op. cit., pp. 211-215; TIAGO SERRÃO, “A subsidiariedade...”, op. cit., pp. 816-825.

<sup>24</sup> Alguns dos princípios que emergem da jurisprudência do TEDH sobre a interpretação do artigo 13.º, e que se mantêm, são os seguintes: a) quando um indivíduo tem uma reivindicação sustentável de ser vítima de uma violação dos direitos enunciados na Convenção, ele deve ter direito a acionar uma solução perante uma autoridade nacional, para ver a sua causa decidida e, se for o caso, para obter reparação (ver acórdão

Também o artigo 35.º, n.º 1 é revelador do carácter subsidiário da tutela conferida pelo TEDH,<sup>25</sup> na medida em que prevê a exaustão dos meios de recurso internos como pressuposto para recorrer ao TEDH, no prazo de seis meses.<sup>26</sup> Contudo, a exaustão dos recursos internos não possui carácter absoluto. São admitidas várias exceções com fundamento no direito internacional público as quais, por via do preceituado neste artigo,<sup>27</sup> se aplicam no contexto da Convenção. Uma destas exceções reside precisamente na duração razoável, uma vez que o TEDH considera que a simples previsão de meios de recurso internos ao dispor dos cidadãos não é suficiente, advogando a necessidade de serem acessíveis, suficientes, eficazes e adequados. Assim, se a tutela prevista internamente para o direito à obtenção da decisão num prazo razoável não se revestir daquelas características – devidamente esclarecidas pela jurisprudência – não se revela necessário o seu recurso como pressuposto da interposição da ação junto do TEDH, sendo esta uma das exceções ao princípio da exaustão dos meios internos, vertido no artigo 35.º, n.º 1 da CEDH.<sup>28</sup> Como vemos, o artigo 35.º n.º 1 tem um seguimento lógico relativamente ao artigo 13.º: este impõe aos Estados partes o fornecimento aos seus cidadãos de mecanismos internos que permitam

---

do caso *Klass e Outros c. Alemanha*, §64); b) a autoridade referida no artigo 13.º não tem de ser necessariamente uma autoridade judicial, e, se não o for, os poderes e as garantias que oferece são relevantes para determinar se o mecanismo é eficaz (ibid., §67); c) nem o artigo 13.º, nem a Convenção, em geral, impõem aos Estados partes determinada forma para garantir através do seu direito interno a efetiva implementação de qualquer das disposições da Convenção – por exemplo, através da incorporação da Convenção no direito interno (v. acórdão de 6 de fevereiro de 1976 do Sindicato dos maquinistas suecos, §50). Decorre deste último princípio de que a aplicação do artigo 13.º em determinado caso vai depender da maneira pela qual o Estado parte em causa tiver dado cumprimento às suas obrigações decorrentes do artigo 1.º de forma a garantir a qualquer pessoa abrangida pela sua jurisdição os direitos e liberdades estabelecidos na secção I da CEDH (ver *Irlanda c. Reino Unido*, 18 de janeiro de 1978, §239). Cf. acórdão do caso *Silver e Outros c. Reino Unido*, 25 de março de 1983, §113 (tradução nossa).

<sup>25</sup> Cf. IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, op. cit., p. 394, onde também se encontram bastantes referências jurisprudenciais. Merrills acrescenta ainda que “a regra dos remédios domésticos baseia-se em considerações de justiça, bem como no senso comum.” – J. G. MERRILLS, A. H. ROBERTSON, *Direitos Humanos na Europa...*, op. cit., pp. 328-329. Acerca do artigo 35.º, cf. IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, op. cit., pp. 393-409; FAUSTO DE QUADROS, “O princípio da exaustão dos meios internos na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e a ordem jurídica portuguesa” in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 50, I, 1990, pp. 120-157.

<sup>26</sup> Embora nos restantes números do artigo 35.º se encontrem outros critérios de admissibilidade, no número 1, onde está latente o princípio da subsidiariedade, a exaustão dos meios internos e o prazo de seis meses, ao estarem previstos na mesma frase, implicam uma certa correlação entre estas duas condições, sobre a qual o TEDH já se pronunciou. Cf. IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, op. cit., p. 394.

<sup>27</sup> “O Tribunal só pode ser solicitado a conhecer de um assunto depois de esgotadas todas as vias de recurso internas, em conformidade com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos e num prazo de seis meses a contar da data da decisão interna definitiva.” – itálico nosso.

<sup>28</sup> Cf. FAUSTO DE QUADROS, “O princípio da exaustão...”, op. cit., pp. 133-146 e TIAGO SERRÃO, “A subsidiariedade...”, op. cit., pp. 825-829, bem como a jurisprudência do TEDH aí invocada, nomeadamente, *Scordino c. Itália*, 29 de Março de 2006, §§183-192, 195, 202-207 e *Jong, Baljet e van Den Brink c. Países Baixos*, 22 de Maio de 1984, §39.

reparar eventuais violações da Convenção, enquanto o artigo 35.º n.º 1 prevê o esgotamento destes recursos internos como pressuposto para recorrer ao TEDH. Segundo Fausto de Quadros, uma vez que a proteção internacional surge como subsidiária à proteção estadual, a exaustão dos meios internos tem como principal fundamento a soberania dos Estados.<sup>29</sup>

A segunda questão que nos propusemos abordar, depois da subsidiariedade da tutela garantística conferida pelo TEDH, foi a função interpretativa por parte deste da Convenção. Precisamente porque acabámos de concluir que a soberania dos Estados partes é fundamento do princípio da subsidiariedade vertido nos artigos 13.º e 35.º n.º 1, importa referir como aquela se relaciona com a vertente constitutiva e atualista da jurisprudência do TEDH.

Vimos *supra* que, quando dos trabalhos preparatórios da Convenção, alguns Estados-membros do Conselho da Europa exigiram a maior especificação possível dos artigos que a iriam compor, em nome da certeza jurídica e de uma ratificação clara. Ora, sucede que, de acordo com o artigo 32.º, n.º 1 da CEDH, o Tribunal tem, também, competência para interpretar a Convenção. Já no acórdão do caso "*Linguística*" c. Bélgica, em 1967, o Tribunal assinalou que, apesar de o governo belga ter tentado demonstrar a ausência, no que a este caso dizia respeito, de qualquer disposição na Convenção, esta é um instrumento internacional cujo principal objetivo é estabelecer certas normas internacionais que devem ser observados pelos Estados contratantes nas suas relações com as pessoas sob sua jurisdição. Assim, uma vez que a jurisdição do Tribunal se estende a todos os casos relativos à interpretação e aplicação desses instrumentos, e considerando que aquele processo dizia respeito à interpretação e aplicação desses instrumentos, o Tribunal não considerou o fundamento baseado na noção de domínio reservado como possuindo o caráter de uma exceção preliminar de incompetência. E isto tendo em conta a salvaguarda já feita pela Comissão de que quando um caso diz respeito à interpretação ou aplicação da Convenção, uma exceção só é concebível se e na medida em que um Estado contratante tenha validamente exercido a opção aberta ao abrigo do artigo 64.º (atual artigo 57.º).<sup>30</sup> No caso *Wilde, Ooms e Versyp* c. Bélgica, de 1971, a jurisprudência do caso anterior é invocada,

---

<sup>29</sup> FAUSTO DE QUADROS, "O princípio da exaustão...", *op. cit.*, pp. 124 e 125.

<sup>30</sup> Caso "*Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*" c. Bélgica, 9 de fevereiro de 1967.

reafirmando-se a competência em razão da matéria do TEDH, ao abrigo do artigo 32.º da CEDH (antigo artigo 45.º).<sup>31</sup>

Assim, e como Ireneu Cabral Barreto refere, “ao conformarem-se com a jurisprudência do Tribunal, os Estados limitam-se a cumprir a obrigação geral que subscreveram, nos termos do artigo 1.º da *Convenção*, de reconhecerem a qualquer pessoa dependente da sua jurisdição os direitos e liberdades, tais como enunciados pela *Convenção*, e como os interpreta e explica o Tribunal nos seus acórdãos. (...) Desta forma, a interpretação da *Convenção* feita pelo Tribunal deve ser entendida como fazendo corpo daquela, como se de uma interpretação “autêntica” se tratasse, impondo-se a todos; pode dizer-se que não são os acórdãos do Tribunal que têm autoridade sobre os Estados-membros não parte do litígio, mas a *Convenção* ela própria tal como foi interpretada pelo Tribunal.”<sup>32</sup>

Ou seja, os Estados partes, bem como os seus tribunais nacionais, têm o dever de aplicar não apenas a Convenção – *stricto sensu* – mas a Convenção como é entendida nos termos acabados de enunciar.<sup>33</sup>

Cumpra ainda ver como se processam os mecanismos de tutela no âmbito da CEDH. De acordo com o artigo 34.º, qualquer pessoa singular, organização não governamental ou grupo de particulares que considere ser vítima de uma violação da Convenção ou de algum dos seus protocolos adicionais por parte de uma parte contratante, tem o direito a apresentar uma queixa, através de uma petição individual, junto do TEDH. Uma vez admitida nos termos do artigo 35.º, o TEDH pode decidir-se pelo arquivamento (nos termos do artigo 37.º, n.º 1, por exemplo, resolução do litígio por acordo entre o Estado e o lesado - neste caso, artigo 39.º -, ou desistência da queixa), ou pelo prosseguimento do processo, que deve orientar-se pelos comandos do

---

<sup>31</sup> Caso *Wilde, Ooms e Versyp* c. Bélgica, 18 de junho de 1971, § 47.

<sup>32</sup> IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, *op. cit.*, pp. 368 e 369.

<sup>33</sup> A jurisprudência do TEDH pode dizer-se constitutiva, na medida em que é parte integrante da Convenção, entendida, neste caso, em sentido amplo. Passo a passo, e através de uma leitura evolutiva, caminhou-se em direção a uma proteção dos direitos estatuidos na Convenção mais densa e profunda, ultrapassando, desta forma, as normais limitações da sua letra, que ao contar com já mais de 60 anos, não conseguiria prever as evoluções políticas e sociológicas que entretanto ocorreram na Europa e no mundo. Deve ainda acrescentar-se que o papel da jurisprudência constitutiva do TEDH estende-se à fundamentação de julgamentos futuros, inserindo-se “numa linha evolutiva e de continuidade, com o aprofundamento das soluções já adquiridas e algumas inflexões.” – IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, *op. cit.*, p. 369. Para uma visão acerca dos métodos de interpretação do TEDH, cf. ROBIN C. A. WHITE, CLARE OVEY, *Jacobs, White and Ovey: The European Convention on Human Rights*, 5.ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 64 – 83.

artigo 38.º. Se o Tribunal concluir que houve violação da CEDH, pode atribuir ao lesado um valor a título de reparação razoável.<sup>34</sup>

### 2.3. A Constituição da República Portuguesa

A Constituição da República Portuguesa (doravante, CRP) consagra no artigo 20.º, n.º 4 o direito à decisão da causa em prazo razoável, no âmbito de um processo justo e equitativo. A tutela efetiva dos direitos é assegurada pela celeridade e prioridade, que, desta forma, garantem a defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais dos cidadãos (artigo 20.º, n.º 5 da CRP). Assim, na CRP, o direito à razoabilidade da duração do processo é uma garantia da proteção jurídica através dos tribunais, e uma das dimensões do direito ao processo equitativo.<sup>35</sup> Dada a sua localização sistemática (Título I da Parte I – princípios gerais dos direitos e deveres fundamentais) e a sua letra de âmbito abrangente (“todos têm direito”), considera-se que este direito vigora no seio de todos os processos judiciais, independentemente da sua natureza.

No artigo 32.º, n.º 2, o direito à decisão judicial em prazo razoável volta a ter consagração na CRP, desta vez no âmbito das garantias do processo penal. Maria João Antunes, a propósito das garantias do arguido no processo penal português, afirma existir um fundo europeu comum entre estas e as previstas em outros ordenamentos jurídicos europeus, sendo guiadas pelas disposições da CEDH.<sup>36</sup>

Uma vez que no presente ponto nos referimos a uma norma de direito interno – ao contrário do que até agora fizemos, com referência à DUDH, ao PIDCP e à CEDH – é importante abordar a questão da relação entre a CEDH<sup>37</sup> e as normas da CRP, no que concerne à receção do direito internacional convencional na ordem jurídica portuguesa, bem como à sua posição na hierarquia das fontes de direito interno.<sup>38</sup> A CRP consagra o

---

<sup>34</sup> Cf. IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, *op. cit.*, pp. 377-424; TIAGO SERRÃO, “A subsidiariedade...”, *op. cit.*, pp. 812-814.

<sup>35</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional...*, *op. cit.*, p. 499.

<sup>36</sup> MARIA JOÃO ANTUNES, “As garantias do arguido no processo penal português”, in *Janus*, 2004. (disponível para consulta online em [http://janusonline.pt/2004/2004\\_3\\_4\\_3.html](http://janusonline.pt/2004/2004_3_4_3.html)).

<sup>37</sup> Cingir-nos-emos aqui à vinculação do Estado português às normas da Convenção, uma vez que é a partir do seu artigo 6.º, n.º 1 que nos propomos desenvolver este trabalho.

<sup>38</sup> Para um entendimento mais aprofundado acerca do enquadramento do direito internacional no ordenamento jurídico português, cf. JORGE MIRANDA, *Curso de direito internacional público*, 5.ª ed. (revista e atualizada), Lisboa: Princípia, 2012, pp. 133-183; JÓNATAS MACHADO, *Direito Internacional – do paradigma clássico ao pós-11 de Setembro*, Coimbra: Coimbra Editora, 2003, pp. 101-127; RUI MOURA RAMOS, “A Convenção Europeia dos Direitos do Homem – sua posição face ao ordenamento



princípio da abertura internacional no artigo 7.º, sendo que um dos sentidos que este pode assumir é, segundo Gomes Canotilho, “a afirmação do *direito internacional* como direito do próprio país e o reconhecimento de alguns dos seus princípios ou regras como *medida de justiça*, vinculativa da própria ordem jurídica interna”.<sup>39</sup> O artigo seguinte da CRP regula a receção do direito internacional público geral (artigo 8.º, n.º 1), a receção e regras de prevalência interna dos tratados internacionais (artigo 8.º, n.º 2), a questão das normas emitidas por organizações internacionais (artigo 8.º, n.º 3), e das normas emanadas da União Europeia e suas instituições (artigo 8.º, n.º 4). Este artigo 8.º representa um complemento ao artigo anterior, no que concerne à “abertura” e “amizade” do ordenamento jurídico interno português para com os princípios reguladores das relações internacionais e as normas de direito internacional.

De acordo com o artigo 8.º, n.º 2 da CRP, as normas de direito internacional público convencional que vinculem o Estado português entram no ordenamento jurídico interno através do regime da receção automática condicionada à sua ratificação regular e publicação oficial.<sup>40</sup> Uma vez recebidas no ordenamento interno, cumpre averiguar das relações que as normas de direito internacional convencional mantêm com as normas de direito interno português. Ou seja, na hierarquia das fontes do direito, qual o lugar que aquelas normas ocupam: supraconstitucional, constitucional, infraconstitucional mas supralegal, igual às normas legais, ou infralegal. Resumidamente, e uma vez que o tema já se encontra bastante debatido, remetendo-se para esse campo quaisquer aprofundamentos da questão, podemos dizer que é comumente aceite que as normas internacionais convencionais ocupam um lugar infraconstitucional mas supralegal no ordenamento jurídico interno português.<sup>41</sup>

---

jurídico português”, in *Da Comunidade Internacional e do seu direito*, Coimbra: Coimbra Editora, 1996, pp. 19-74. EDUARDO CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional Público – Conceito e Fontes*, Vol. I, Lisboa: LEX, 1998, pp. 409-472; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional...*, op. cit., pp. 819-821.

<sup>39</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional...*, op. cit., p. 369. Por outras palavras, “[a] sua inserção sistemática em sede de um preceito relativo às relações internacionais aponta para o seu relevo como fundamento da paz e justiça entre os povos. Além disso, os direitos do homem formam um sistema normativo transpositivo jurídico-constitucionalmente relevante não só para a *interpretação do catálogo dos direitos fundamentais* consagrados na Constituição (...), mas também para servirem de limite a quaisquer leis positivas (a começar pelas leis constitucionais) violadoras dos *postulados fundamentais de justiça* inerentes aos direitos do homem.” – J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa – anotada*, Vol. I, 4.ª ed. (revista), Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 240.

<sup>40</sup> Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *A Constituição...*, op. cit., p. 255; JORGE MIRANDA, *Curso...*, op. cit., p. 146.

<sup>41</sup> Cf., neste sentido, J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *A Constituição...*, op. cit., p. 260; JORGE MIRANDA, *Curso...*, op. cit., p. 153-154; JÓNATAS MACHADO, *Direito Internacional...*, op. cit., pp. 117-125. Sustentando que algumas normas de direito internacional convencional primam sobre a constituição, cf. EDUARDO CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional...*, op. cit., pp. 424-425, 430-431, 438-442

Sucedee que, nos termos que se afiguram significativos para este trabalho, acresce à querela acima enunciada que, quando falamos em vinculação do Estado português às normas da CEDH, temos necessariamente de trazer à luz um outro dado: a jurisprudência do TEDH. De acordo com o artigo 46.º da CEDH, a jurisprudência do TEDH em determinado caso é vinculativa para o Estado ou Estados que dele sejam litigantes. Todavia, e como clarificámos no ponto anterior, a jurisprudência do TEDH assume um duplo sentido de vinculação, dado que, de acordo com o artigo 32.º, n.º 1 da Convenção, compete-lhe não só averiguar da violação das normas da Convenção num caso concreto, como também interpretá-la (bem como aos respetivos protocolos adicionais), aplicando-se esta jurisprudência interpretativa a todos os Estados partes. Assim, nos termos em que *supra* se analisou, também a jurisprudência do TEDH vigora no ordenamento jurídico português, não num sentido autónomo, mas como parte integrante da Convenção e, portanto, de acordo com a opinião dominante, ocupando uma posição infraconstitucional e supralegal na hierarquia das fontes do direito.<sup>42</sup> Esta consolidação relativa à jurisprudência do TEDH é relevante, especificamente no que ao artigo 6.º da CEDH concerne, pois foi a partir desta que se “construiu” o direito a que a causa seja apreciada num prazo razoável, como veremos detalhadamente no ponto seguinte.

Deve ainda acrescentar-se que, para além de se encontrar consagrado na Constituição, o direito à justiça num prazo razoável também se encontra previsto, nomeadamente, no artigo 2.º do Código de Processo Civil, aplicável ao direito processual do trabalho por força da alínea d) do artigo 1.º, n.º 2 do Código de Processo de Trabalho, no artigo 2.º, n.º 1 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, e no artigo 60.º do Código de Processo Penal (já não explicitamente, mas à luz do supramencionado artigo 32.º, n.º 2 da CRP)<sup>43</sup>.

---

(exemplificando: Convenções de Genebra sobre o Direito Humanitário de 1949 e o Protocolo Adicional I de 1977, Carta das Nações Unidas, Convenção Europeia dos Direitos do Homem, e os Tratados constitutivos das Comunidades Europeias ou que os alteram – incluindo-se, portanto, o tratado constitutivo da União Europeia); ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA / FAUSTO DE QUADROS, *Manual de Direito Internacional Público*, 3.ª ed. (revista e aumentada), Coimbra: Almedina, 2009, p. 121 (“O sistema definido na nossa Constituição aceita esta construção, ainda que por fundamentos diferentes, com certeza no que toca ao Direito Internacional convencional geral ou comum, (...) mas também quanto ao Direito Internacional convencional particular que versa sobre Direitos do Homem (...) [a] idêntica conclusão se chega no que respeita à Declaração Universal dos Direitos do Homem (...).”)

<sup>42</sup> Neste sentido se defende a aplicação da jurisprudência do TEDH pelo juiz nacional – cf. IRENEU CABRAL BARRETO, “O TEDH e Portugal...”, *op. cit.*, pp. 59 e 64; Julgamento do caso *Vermeire c. Bélgica*, de 29 de novembro de 1991, §§25 e 26.

<sup>43</sup> Cf. MARIA JOÃO ANTUNES, “O estatuto processual...”, *op. cit.*

Por último, resta-nos apenas referir a tutela jurídica do direito ao prazo razoável, incluído no direito ao processo justo e equitativo previsto no artigo 20.º, n.º 4. De acordo com Gomes Canotilho, “[a] protecção jurídica exige a consagração de institutos que garantam uma compensação, no caso de direitos, liberdades ou garantias, pelos prejuízos derivados dos actos do poder público (...) reputa[ndo]-se importante a existência de (...) um sistema jurídico-público da responsabilidade do Estado com o consequente dever de reparação do prejuízo causado por actos dos titulares de órgãos, funcionários e agentes no exercício das funções política, legislativa, jurisdicional e administrativa (CRP, arts. 2.º, 22.º, 271.º)”.<sup>44</sup> O artigo 22.º da CRP prevê a responsabilização do Estado e demais entidades públicas pelas ações praticadas no âmbito das suas funções de que resultem violações dos direitos, liberdades e garantias. O raio de alcance desta norma afigura-se bastante amplo, podendo portanto incluir-se nela “a responsabilidade adveniente do deficiente funcionamento da administração da justiça, ou seja, a responsabilidade originada por relações jurídicas não emergentes de actividade de julgar.”<sup>45</sup> Também a Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, que aprova o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, dedica o capítulo III – artigos 12.º, 13.º e 14.º – à responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional. Salienta-se que o artigo 12.º refere, a título exemplificativo, precisamente o direito a uma decisão judicial em prazo razoável.

### **3. Conteúdo do direito e pressupostos da sua violação**

Como acabámos de constatar, a jurisprudência do TEDH é constitutiva, nos termos acima indicados. Este facto é da maior importância relativamente ao artigo 6.º, n.º 1 – entre outros, claro – quanto à razoabilidade do tempo de apreciação da causa nos tribunais internos, uma vez que foi através da jurisprudência que se clarificou a sua letra

---

<sup>44</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional ...*, op. cit., p. 278.

<sup>45</sup> TIAGO SERRÃO, “A subsidiariedade...”, op. cit., p. 808. E ainda, Isabel Celeste Fonseca, que afirma que “[n]ão é de hoje, na verdade, que se considera que da conjugação do artigo 20.º/4 com o artigo 22.º, ambos da CRP, é possível configurar a possibilidade de os particulares lesados pela excessiva morosidade da justiça proporem nos tribunais portugueses uma acção de responsabilidade civil contra o Estado.” – ISABEL CELESTE M. FONSECA, “A responsabilidade do estado pela violação do prazo razoável: quo vadis?”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 115, Jul-Set 2008, p. 8.

e se definiram os seus pressupostos. Passaremos, portanto, à análise jurídica deste direito, à luz do entendimento que lhe foi concedido pela jurisprudência do TEDH.<sup>46</sup>

**3.1. *Qualquer pessoa tem o direito a que a sua causa seja examinada (...) num prazo razoável por um tribunal (...) o qual decidirá, quer sobre a determinação dos direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela.***

Como já deixámos explícito noutros pontos acima, a letra da Convenção, e do seu artigo 6.º, n.º 1, objeto do nosso trabalho, ficou aquém do que alguns dos seus mentores ambicionavam, abrangendo deste modo um leque de situações mitigado. Assim, teoricamente, o direito à apreciação da causa num prazo razoável, tal como se encontra na letra da Convenção, não é aplicável a todos os julgamentos ou a todas as partes envolvidas no processo judicial, mas apenas à *determinação dos direitos e obrigações de carácter civil e acusações em matéria penal*. Todavia, a interpretação extensiva do TEDH tem proporcionado uma dilatação destes conceitos, de forma que hoje se possa dizer que se encontra abrangido por este artigo qualquer processo judicial, salvo algumas exceções que a jurisprudência considerou impossíveis de enquadrar nos direitos e obrigações civis e nas acusações penais.<sup>47</sup>

O conceito de *direitos e obrigações de carácter civil* é autónomo, devendo ser talhado no contexto da Convenção e não apenas à luz do direito interno dos Estados partes.<sup>48</sup> A aplicação do artigo 6.º, n.º 1 aos casos de direito civil tem obrigado a uma

---

<sup>46</sup> Antes de analisarmos detalhadamente o artigo 6.º, n.º 1 da Convenção, quanto ao direito à apreciação da causa em prazo razoável, deve previamente ser feita uma pequena clarificação. O artigo 5.º, n.º 3 prevê também na sua letra o direito ao prazo razoável. Estas disposições têm, porém, e embora relacionados, escopos diferentes. Este último respeita apenas aos casos de detenção preventiva no âmbito de uma acusação penal, enquanto o artigo 6.º, n.º 1, objeto do nosso estudo, visa o direito global à razoabilidade da duração dos litígios em tribunal, relacionado, portanto, com uma condução eficiente e diligente dos processos. Cf. IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, op. cit., pp. 118-119.

<sup>47</sup> Cf. FRÉDÉRIC EDEL, *The length of civil and criminal proceedings in the case-law of the European Court of Human Rights*, 2.ª ed., *Human Rights Files* N.º 16, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2007, p. 7. Cf. igualmente Ireneu Cabral Barreto, segundo o qual “[a] garantia de um processo equitativo tornou-se num princípio fundamental da preeminência do direito; por isso, numa sociedade democrática, no sentido da *Convenção*, o direito a um processo equitativo ocupa um lugar tão essencial que uma interpretação restritiva do artigo 6.º não corresponderia ao fim e ao objecto desta disposição.” – IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, op. cit., pp. 142-143.

<sup>48</sup> J. G. MERRILLS, A. H. ROBERTSON, *Direitos Humanos na Europa...*, op. cit., pp. 102 e COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Guide on article 6: Right to a fair trial (civil limb)*, Estrasburgo, 2013, p. 5.

concretização bastante densa dos conceitos de *determinação*<sup>49</sup> e de *direitos e obrigações de carácter civil* por parte do TEDH.<sup>50</sup>

Da jurisprudência do TEDH no caso *Bentham* c. Países Baixos, de 23 de outubro de 1985, retiram-se alguns princípios relativos à delineação do conceito de *determinação*: 1. deve atribuir-se um sentido substantivo, ao invés de técnico ou formal; 2. deve incidir sobre a existência de um direito, sobre o seu conteúdo ou sobre as modalidades do seu uso, podendo dizer respeito não apenas a questões de facto mas também de direito; 3. deve aplicar-se a situações genuínas e de natureza séria; 4. o resultado do processo deve ser diretamente decisivo para o direito em questão.<sup>51</sup>

No caso *Ringeisen* c. Áustria, de 1971, o TEDH debruçou-se sobre a determinação do conceito de *direitos e obrigações de carácter civil*. Esclarece que “para que artigo 6.º, n.º 1, seja aplicável a um caso (“contestação”), não é necessário que ambas as partes no processo sejam pessoas privadas, sendo esta a posição da maioria da Comissão e do Governo. A redação do artigo 6.º, n.º 1, é muito mais ampla. (...) O carácter da legislação que rege a forma como o assunto deve ser resolvido (direito civil, comercial, administrativo, etc.) e da que determina a autoridade com competência na matéria (tribunal comum, órgão administrativo, etc.) é, portanto, de pouca importância. No presente caso, (...) apesar de ter aplicado regras do direito administrativo, a decisão da Comissão Regional revestia-se de um carácter decisivo para as relações de direito civil (“*de caractère civil*”) entre Ringeisen e o casal Roth. Isto é suficiente para tornar necessária a decisão do Tribunal sobre se o processo, neste caso, decorreu ou não de acordo com os requisitos do artigo 6.º, n.º 1 da Convenção.”<sup>52</sup> Depois desta jurisprudência, ficou aberta a aplicação do artigo 6.º, n.º 1 a um leque mais alargado de

<sup>49</sup> Em francês, na letra da Convenção, a palavra é “*contestation*”, e em inglês, apesar de no texto constar “*determination*”, transmite-se a ideia de “*disputes*”. Cf. *James and Others* c. Reino Unido, 21 de fevereiro de 1986, §81.

<sup>50</sup> Para uma análise mais detalhada dos conceitos de *determinação dos direitos e obrigações de carácter civil*, ver: COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Guide on article 6: Right to a fair trial (civil limb)*, Estrasburgo, 2013, pp. 5-12; P. VAN DIJK, G. J. H. VAN HOOFF, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 3.ª ed., Haia: Kluwer Law International, 1998, pp. 392-406.

<sup>51</sup> Para uma análise um pouco mais completa cf.: J. G. MERRILLS, A. H. ROBERTSON, *Direitos Humanos na Europa...*, op. cit., pp. 105-107; COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Guide on article 6: Right to a fair trial (civil limb)*, Estrasburgo, 2013, pp. 5 e 6; IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, op. cit., pp. 143-148. Alguns dos acórdãos mais relevantes neste desenvolvimento conceptual e ali citados: caso *Bentham* c. Países Baixos, de 23 de outubro de 1985; caso *Le Compte, Van Leuven And De Meyere* c. Bélgica, de 23 de junho de 1981; e caso *Sporrong And Lönnroth* c. Suécia, de 23 de setembro de 1982.

<sup>52</sup> Acórdão do caso *Ringeisen* c. Áustria, de 16 de julho de 1971, § 94 (tradução nossa). Cf. J. G. MERRILLS, A. H. ROBERTSON, *Direitos Humanos na Europa...*, op. cit., pp. 103-104.

processos.<sup>53</sup> Acrescenta-se que, se os direitos e obrigações têm de ter base no direito interno do Estado em causa,<sup>54</sup> já a sua definição, aliás, tal como a definição de *determinação* que vimos antes, reveste-se de autonomia, devendo os conceitos usados na Convenção ser interpretados com independência relativamente aos direitos estatuídos no ordenamento jurídico dos Estados partes.<sup>55</sup> De referir que em muitos dos acórdãos em que o TEDH se debruça sobre esta questão, há uma especial atenção à particularidade de cada caso, tendo o TEDH o cuidado de ressaltar que não se trata de alcançar uma regra geral e abstrata de aplicação do artigo 6.º, n.º 1, devendo cada caso ser descortinado tendo em conta as suas particularidades, pese embora seja tida em conta a sua jurisprudência anterior.<sup>56</sup>

Tal como no âmbito do direito civil, e como acabámos de ver, também as noções de *acusação* e de *matéria penal* têm um cariz autónomo relativamente às definições que assumem nos Estados partes. E, mais uma vez, tal como no âmbito do direito civil, também aqui a classificação que adquire no direito interno é parcialmente relevante, mas não é vinculativa para que o TEDH determine se se está perante uma *acusação* em *matéria penal*, tal como entendida pela Convenção.<sup>57</sup> É, portanto, importante distinguir, desde logo, entre os conceitos de *acusação* e de *matéria penal* forjados na jurisprudência do TEDH.

No acórdão do caso *Deweert*, o TEDH clarificou que a noção de *acusação* adotada no âmbito deste artigo seria substantiva ao invés de formal. Ou seja, apenas se

---

<sup>53</sup> Cf. a este propósito, e a título de exemplo, os casos: *Pudas* c. Suécia, de 27 de outubro de 1987, § 37 e 38; caso *H* c. Bélgica, de 30 de novembro de 1987, §44-48; caso *Schouten e Meldrum* c. Países Baixos, de 9 de dezembro de 1994 – onde são referidos, por sua vez, os casos *Feldbrugge* c. Países Baixos, de 29 de maio de 1986; *Salesi* c. Itália, de 26 fevereiro de 1993, *Schuler-Zraggen* c. Suíça, de 24 de junho de 1993; *Editions Périscope* c. França, de 26 março de 1992 – § 49-60; *Ruiz-Mateos* c. Espanha, de 23 de junho de 1993, §58-60.

<sup>54</sup> *James e Outros* c. Reino Unido, de 21 de fevereiro de 1986, §81; *Fayed* c. Reino Unido, 21 de setembro de 1994, § 65; e *Roche* c. Reino Unido, 19 de junho de 2005, §117.

<sup>55</sup> Caso *König* c. Alemanha, de 20 de junho de 1978, §88. A interpretação autónoma do conceito não pode, todavia, gerar a criação de um novo direito substantivo que não tenha qualquer base legal no ordenamento jurídico do Estado em causa.

<sup>56</sup> Ireneu Cabral Barreto refere, com base na jurisprudência do TEDH, alguns dos direitos de caráter civil incluídos no artigo 6.º, n.º 1, bem como alguns casos em que a sua aplicação se encontra excluída, referindo que, tendo em conta o caráter dinâmico da CEDH e da jurisprudência do TEDH, é necessária alguma cautela neste tipo de delimitações. Cf. IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, op. cit., pp.152-158. Ana Maria Guerra Martins acrescenta que, feita uma análise dos acórdãos, é possível agrupar os direitos e as obrigações de caráter civil em três categorias: “decisões que têm efeitos na posição jurídico-civil das pessoas; decisões em que o litígio se ganha na ponderação entre os aspectos de Direito Privado e os aspectos de Direito Público; decisões em que estão em causa direitos de natureza patrimonial.” ANA MARIA GUERRA MARTINS, *Direito Internacional dos Direitos Humanos*, Coimbra: Almedina, 2011, p. 223; Cf. ainda a jurisprudência de fundamentação citada pela Autora.

<sup>57</sup> Cf. *Engel e outros* c. Países Baixos, 8 de junho de 1976, §§80-82.

pode concluir se há ou não *acusação* depois de analisado realisticamente o caso em apreço.<sup>58</sup>

Nas palavras de Ireneu Cabral Barreto, “[a] *acusação* define-se, em geral, como a notificação oficial, emanada da autoridade competente, da censura de ter cometido uma infracção penal; mas essa notificação pode revestir a forma de outras medidas, implicando igual censura ou acarretando repercussões importantes para a situação do suspeito, tais como a prisão ou a abertura de um inquérito.”<sup>59</sup>

Para a concretização do conceito autónomo de *matéria penal*, e averiguar da sua existência no caso concreto, o Tribunal socorre-se de três critérios, que podemos retirar de um dos acórdãos mais relevantes do TEDH no que à determinação conceptual da *matéria penal* diz respeito, o caso *Engels e outros c. Países Baixos*, de 1976.<sup>60</sup> Neste caso, quer a Comissão, quer o Tribunal adotaram a posição de que a qualificação que determinado procedimento assume no direito interno não pode ser decisiva para a aplicação ou não do artigo 6.º, n.º 1 da CEDH. Daí que se tenham alcançado três critérios de análise: a) a qualificação no direito interno; b) a natureza da ofensa; e c) a natureza e a severidade da sanção.<sup>61</sup>

A classificação atribuída no direito interno – direito penal, direito disciplinar ou ambos – do Estado em causa é o primeiro critério, uma vez que, assumindo-se aí como *matéria penal*, em alguns casos é um indício bastante para o TEDH. Não é, contudo, um critério suficiente, sendo apenas uma indicação parcial, uma vez que, se no direito interno não assumir esta qualificação, o TEDH lança mão dos outros critérios, estes sim determinantes. Ao averiguar da natureza da ofensa, o TEDH considera que para a enquadrar no âmbito penal, é necessário o preenchimento de dois sub-requisitos: o escopo da norma violada deve ser geral – no sentido em que não se destina a um determinado grupo detentor de um *status* especial – e a finalidade da sanção deve ser

---

<sup>58</sup> *Deweert c. Bélgica*, 27 de fevereiro de 1980, §44.

<sup>59</sup> IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, *op. cit.*, p. 159. Cf. ainda a jurisprudência do TEDH referida pelo Autor, nomeadamente, *Neumeister c. Áustria*, de 27 de junho de 1968, *Wemhoff c. Alemanha*, de 27 de junho de 1968, ou *Engel e outros c. Países Baixos*, 8 de junho de 1976. No mesmo sentido, no acórdão do caso *Deweert* em 1980, §46, o TEDH definiu acusação como “a notificação oficial de um indivíduo pela competente autoridade de que ele alegadamente cometeu um crime”, acrescentando, no acórdão do caso *Foti e outros c. Itália*, de 10 de dezembro de 1982, §52 que “pode, em alguns casos, assumir a forma de outras medidas que assumem a implicação de tal alegação e que também afetam substancialmente a situação do suspeito.” (tradução nossa.)

<sup>60</sup> *Engel e outros c. Países Baixos*, 8 de junho de 1976, §82.

<sup>61</sup> Cf. para uma análise mais pormenorizada, IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, *op. cit.*, pp. 161-162; COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Guide on article 6: Right to a fair trial (criminal limb)*, Estrasburgo, 2014, p. 6; P. VAN DIJK, G. J. H. VAN HOOFF, *Theory and Practice...*, *op. cit.*, pp. 409-416.

punitiva e dissuasiva.<sup>62</sup> Relativamente ao critério da natureza e severidade da sanção, o TEDH, no acórdão do caso *Engel*, clarificou-o: “[n]uma sociedade subjugada pelo Estado de direito, pertencem à esfera "criminal" as privações da liberdade passíveis de ser impostas como sanções, exceto aquelas que, pela sua natureza, duração ou forma de execução não sejam demasiado prejudiciais.”<sup>63</sup> Este critério, muitas vezes decisivo,<sup>64</sup> acarreta alguma neblusidade. Embora em acórdãos posteriores o TEDH tenha concretizado os apelidados “critérios *Engel*”, este último continua a ser alvo de críticas, mesmo dentro do próprio Tribunal. Apontam-se principalmente a sua imprevisibilidade e a incerteza de que a privação da liberdade como sanção atribui natureza criminal à ofensa.<sup>65</sup>

Os dois últimos critérios – natureza da ofensa e natureza e severidade da sanção – são alternativos e não necessariamente cumulativos.

**3.2. Qualquer pessoa tem o direito a que a sua causa seja examinada (...) num prazo razoável por um tribunal (...) o qual decidirá, quer sobre a determinação dos direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela.**

**3.2.1. O período de tempo a ser considerado**

---

<sup>62</sup> Avançando com a generalidade da norma, o TEDH pretende distinguir as sanções criminais das sanções disciplinares, argumentando que uma norma aplicável a um âmbito alargado da população – neste contexto, geral – ao invés de um grupo particular é mais um elemento de relevo que indica que a norma é penal e não apenas disciplinar, encontrando-se assim abrangida pelo artigo 6.º, n.º 1 da CEDH. Considerando que ainda assim nem sempre é possível definir a natureza da ofensa uma vez que o critério da generalidade é também indicativo, o TEDH tenta clarificá-la através do segundo sub-critério da finalidade da sanção. Cf. P. VAN DIJK, G. J. H. VAN HOOFF, *Theory and Practice...*, op. cit., pp. 410-412; DONNA GOMIEN, DAVID JOHN HARRIS, LEO ZWAAK, *Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 1996, pp. 179-181; cf. igualmente a jurisprudência aí citada, nomeadamente, *Bendenoun* c. França, 24 de fevereiro de 1994, §47; *Weber* c. Suíça, 22 de maio de 1990, §33; *Öztürk* c. Alemanha, 21 de fevereiro de 1984, §53; *Campbell e Fell* c. Reino Unido, 28 de junho 1984, §71.

<sup>63</sup> *Engel e outros* c. Países Baixos, 8 de junho de 1976, §82. (Tradução nossa.)

<sup>64</sup> A título meramente exemplificativo, *Campbell e Fell* c. Reino Unido, 28 de junho 1984, §72.

<sup>65</sup> Cf. P. VAN DIJK, G. J. H. VAN HOOFF, *Theory and Practice...*, op. cit., pp. 412-416, onde é especialmente referida a falta de definição de parâmetros para aplicação das garantias do artigo 6.º da Convenção quando está em causa a privação da liberdade. Sugerem os Autores que sempre que uma sanção seja privativa da liberdade de acordo com os conceitos definidos no âmbito do artigo 5.º da CEDH, então o artigo 6.º deve ser aplicável. Referem ainda a posição semelhante do juiz Cremona, tomada separadamente no caso *Engel*. Cf. igualmente e a título de exemplo, para além da jurisprudência aí referida, os casos *Zaicevs* c. Letónia, 31 de julho de 2007, §34 e *Menesheva* c. Rússia, 9 de março de 2006, §97.



O primeiro passo do Tribunal, quando está em causa uma possível violação do direito ao prazo razoável, é determinar, na linha temporal, o ponto de partida (*dies a quo*) e a linha final (*dies ad quem*) para a contagem do período em causa. Este procedimento difere entre um caso cível e um caso penal.

Assim, em princípio,<sup>66</sup> em matéria penal o início do período a ter em conta inicia-se na data da *acusação*<sup>67</sup> (no sentido que a Convenção lhe atribui, como acima verificámos), e em matéria cível (também no sentido que a Convenção lhe confere), o período relevante inicia-se na data em que o caso é submetido ao tribunal.<sup>68</sup> No entanto, estas regras apenas são aplicáveis após a data da ratificação e entrada em vigor da Convenção no respetivo Estado. Ou seja, caso o processo que deu origem à queixa apresentada no TEDH já tenha um passado nos tribunais do foro antes da entrada em vigor da CEDH nesse Estado, ainda assim, é apenas a partir desta última data que se começa a contar o prazo para averiguar da razoabilidade temporal ou não para efeitos do artigo 6.º, n.º 1 da CEDH.<sup>69</sup>

Em regra, o fim do período relevante para a contagem termina com a decisão final.<sup>70</sup> No âmbito penal, o período relevante termina com a decisão final do processo, ou seja, quando o tribunal decide definitivamente acerca da matéria que deu origem à *acusação*.<sup>71</sup> No processo civil, o *terminus* do período a ter em conta dá-se com o julgamento final que coloca um fim ao litígio.<sup>72</sup> O TEDH, especificando, estipulou ainda na sua jurisprudência<sup>73</sup> que o prazo razoável se estende a todo o processo, concluindo que nos casos em que à decisão final se segue um processo de execução

---

<sup>66</sup> Para algumas especificidades, ver: IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, *op. cit.*, pp. 181 e 182; COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of ECHR*, 2.ª ed., Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012, pp. 29-33; e FRÉDÉRIC EDEL, *The length of civil and criminal...*, *op. cit.*, pp. 17-25.

<sup>67</sup> *Neumeister* c. Áustria, de 27 de junho de 1968, §18.

<sup>68</sup> *Guincho* c. Portugal, de 10 de junho de 1984, §29. Pode, todavia, o período relevante nos processos cíveis começar antes de o caso dar entrada no tribunal (cf. *Golder* c. Reino Unido, de 21 de fevereiro de 1975, §32).

<sup>69</sup> Note-se que o TEDH não deixa, apesar disso, de ter em conta o período anterior à entrada em vigor da Convenção no Estado. Embora não possa ser contabilizado para a aferição da duração do processo para efeitos do artigo 6.º, n.º 1, não é ignorado para efeitos de apreciação global da *razoabilidade*.

<sup>70</sup> Para aferir de algumas especificidades, ver: IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, *op. cit.*, pp. 183 e 184; COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of ECHR*, 2.ª ed., Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012, pp. 33-36; e FRÉDÉRIC EDEL, *The length of civil and criminal...*, *op. cit.*, pp. 25-33.

<sup>71</sup> *Neumeister* c. Áustria, de 27 de junho de 1968, §19.

<sup>72</sup> *Guincho* c. Portugal, de 10 de junho de 1984, §29

<sup>73</sup> A título de exemplo, cf. os acórdãos: *Poiss* c. Áustria, de 23 de abril de 1987, §50; *Guincho* c. Portugal, de 10 de junho de 1984, §29; *Deumeland* c. Alemanha, de 29 de maio de 1986, §77; e *König* c. Alemanha, de 28 de junho de 1978, §98.

dessa decisão, então este segundo período é também tido em conta, bem como as instâncias de recurso.

### 3.2.2. Aferição da *razoabilidade*

As circunstâncias do caso concreto impõem que a determinação da *razoabilidade*<sup>74</sup> da duração do processo seja individualizada, à luz da sua específica conjuntura. No cumprimento deste propósito, e porque o artigo 6.º da Convenção é o mais invocado nas queixas apresentadas junto do TEDH, o Tribunal adotou alguns critérios que foram sendo consolidados na sua vasta jurisprudência.<sup>75</sup>

No acórdão do caso *Neumeister*,<sup>76</sup> o TEDH delineou três critérios, que foram reafirmados no acórdão do caso *König*, o qual acrescentou mais um,<sup>77</sup> e se encontram consolidados, constituindo, desde aí, parâmetros de aferição da razoabilidade da duração do processo: a) a complexidade do caso; b) o comportamento do requerente; c) o comportamento das autoridades administrativas e judiciais competentes; e d) o que está em causa para o requerente.<sup>78</sup>

#### a) Complexidade do caso

Podemos estar perante complexidades oriundas de questões de facto (por exemplo, número e natureza das acusações, necessidade da opinião de peritos, dificuldades relativas à prova), de questões de direito (por exemplo, respeito pelo

---

<sup>74</sup> Perelman introduz os conceitos de *razoabilidade* e *irrazoabilidade* jurídicas face aos conceitos de *razão* e *racionalidade*. Destaca que “as ideias do razoável e do seu oposto, o irrazoável, estão ligadas às reacções do meio social e à sua evolução, (...) estão ligad[a]s a uma margem de apreciação admissível e ao que, excedendo os limites permitidos, parece socialmente inaceitável. (...) O limite assim traçado parece-me circunscrever o funcionamento das instituições jurídicas melhor do que a ideia de justiça ou de equidade ligada a uma certa igualdade ou a uma certa proporcionalidade (...)” Para uma noção de *razoabilidade* extraída da teoria e filosofia do direito, ver, CH. PERELMAN, *Ética e Direito*, *op. cit.*, p. 392.

<sup>75</sup> Há, contudo, uma exceção a esta regra do enquadramento da análise nas circunstâncias do caso: quando, num determinado contexto temporal e paradigmático, chegam ao Tribunal consecutivas queixas contra um Estado parte por violação do direito à razoabilidade da duração dos processos, refletindo uma evidente falha organizacional do seu sistema judicial, o Tribunal, precisamente porque existe uma jurisprudência bastante extensa sobre este tema, limita-se muitas vezes a adotar um procedimento abreviado para a análise destes casos.

<sup>76</sup> *Neumeister* c. Áustria, de 27 de junho de 1968, §§20 e 21.

<sup>77</sup> *König* c. Alemanha, de 28 de junho de 1978, §§99 e 111. A título de exemplo, cf. ainda *Zimmermann e Steiner* c. Suíça, de 13 de julho de 1983, §24; e *Buchholz* c. Alemanha, de 6 de maio de 1981, §49.

<sup>78</sup> FRÉDÉRIC EDEL, “The length of civil and criminal...”, *op. cit.*, pp. 33-66; e COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of ECHR*, 2.ª ed., Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012, pp. 18-28.

princípio da igualdade de armas, constitucionalidade), ou de questões processuais (por exemplo, número de arguidos, número de testemunhas, dificuldade em encontrar e notificar testemunhas por alteração de morada, volume do processo). A complexidade de um caso também pode advir da sua especial natureza (por exemplo, casos de expropriações de terrenos, casos de fraude). Algumas vezes o TEDH limita-se a concluir pela complexidade do caso, referindo sumariamente os factos mais importantes,<sup>79</sup> ou pela sua não particular complexidade.<sup>80</sup>

#### b) Comportamento do requerente

A conduta do requerente, quer num caso cível, quer num caso penal, constitui um facto objetivo, não imputável ao Estado demandado, e deve ser tida em consideração na determinação da violação do artigo 6.º, n.º1, quanto à duração razoável do processo.<sup>81</sup> Precisamente por não ser imputável ao Estado demandado, se o comportamento do requerente for a especial causa de morosidade, então não há violação do artigo 6.º, n.º 1. O Tribunal reitera ainda que o requerente não pode ser culpabilizado por fazer uso dos mecanismos que a lei do seu Estado coloca à disposição dos seus cidadãos, ainda que o recurso a estes mecanismos tenha sido a principal causa da morosidade.<sup>82</sup>

O TEDH diferencia, relativamente a este critério, o civil do penal. No primeiro é esperado que as partes atuem com uma *diligência normal*, com vista a dar impulso ao processo<sup>83</sup> mas, mesmo nos Estados onde vigore o princípio do dispositivo, como em Portugal, os tribunais do foro não se encontram dispensados de assegurar o direito ao julgamento num prazo razoável, previsto no artigo 6.º, n.º 1, no âmbito do processo civil.<sup>84</sup> No processo penal, não é exigida ao acusado qualquer colaboração com as autoridades.<sup>85</sup>

---

<sup>79</sup> Cf., a título de exemplo, *Obermeier c. Áustria*, de 28 de junho de 1990, §72; *Santilli c. Itália*, de 19 de fevereiro de 1991, §20.

<sup>80</sup> Cf., a título de exemplo, *Corigliano c. Itália*, de 10 de dezembro de 1982, §39; *Terranova c. Itália*, de 4 de dezembro de 1995, §23.

<sup>81</sup> *Eckle c. Alemanha*, de 15 de julho de 1982, §82; *Wiesinger c. Áustria*, de 30 de outubro de 1991, §57.

<sup>82</sup> *Erkner e Hofauer c. Áustria*, de 23 de abril de 1987, §68; *Sopp c. Alemanha*, de 8 de outubro de 2009, §35.

<sup>83</sup> *Pretto e outros c. Itália*, 8 de dezembro de 1983, §33; *H c. França*, de 24 de outubro de 1989, §55.

<sup>84</sup> *Buchholz c. Alemanha*, de 6 de maio de 1981, §50; *Guincho c. Portugal*, de 10 julho de 1984, §32.

<sup>85</sup> *Eckle c. Alemanha*, de 15 de julho de 1982, §82; *Corigliano c. Itália*, de 10 de dezembro de 1982, §42.

No segundo capítulo deste trabalho, o impacto que o comportamento das partes pode ter na prolação da duração do processo será, enquadrada no estudo das causas de morosidade judicial, abordado com mais pormenor.

### c) Comportamento das autoridades

Apenas os atrasos devidos ao comportamento das autoridades que possam ser imputados ao Estado podem originar a violação do artigo 6.º, n.º 1 no que à razoabilidade do tempo diga respeito.<sup>86</sup>

Este critério é usado tanto no âmbito civil (*König c. Alemanha*, de 28 de junho de 1978), como no âmbito penal (*Foti e outros c. Itália*, de 10 de dezembro de 1982). Entre as autoridades cujo comportamento no contexto do processo é relevante, incluem-se as autoridades judiciárias – os tribunais –, os juízes e procuradores, e os serviços administrativos dos tribunais (*court registries*), acrescentando-se ainda outras autoridades públicas que de alguma forma estejam envolvidas no processo.<sup>87</sup> No acórdão do caso *Martins Moreira*, o TEDH salienta que o Estado não é apenas responsável pelos seus órgãos judiciais – Estado-juiz –, mas por todas as suas autoridades<sup>88</sup>, encontrando-se também vinculado a organizar o seu sistema judiciário de modo a garantir a sua conformidade com os requisitos do artigo 6.º, n.º 1, incluindo o do julgamento dentro do prazo razoável.<sup>89</sup>

No acórdão do caso *Buchholz*, o TEDH estabeleceu uma doutrina de equilíbrio entre flexibilidade e firmeza, na medida em que não é alheio, nas suas decisões, à possibilidade de existirem sobrecargas temporárias dos tribunais, consequência de algumas situações concretas e esporádicas, que provoquem uma morosidade anormal na resolução dos processos. Este argumento só é válido, no entanto, se os Estados em causa mostrarem que atuaram, com a prontidão necessária, no sentido de resolver o problema.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> *H c. França*, de 24 de outubro de 1989, §55; *Monnet c. França*, de 27 de outubro de 1993, §30.

<sup>87</sup> FRÉDÉRIC EDEL, *The length of civil and criminal...*, *op. cit.*, p. 58.

<sup>88</sup> *Martins Moreira c. Portugal*, de 16 de outubro de 1988, §60. Cf., no mesmo sentido, *Moreira de Azevedo c. Portugal*, de 23 de outubro de 1990, §73.

<sup>89</sup> *Guincho c. Portugal*, de 10 de julho de 1984, §38.

<sup>90</sup> *Buchholz c. Alemanha*, de 6 de maio de 1981, §63. Este argumento da efemeridade da duração excessiva dos processos é comumente brandido pelos Estados em sua defesa. Todavia, o TEDH prontamente definiu que a sua relevância é nula quando se verificar que a situação não é temporária, assumindo-se já como um problema estrutural. Cf., a este propósito, *Zimmermann e Steiner c. Suíça*, de 13 de julho de 1983, §29 e *Guincho c. Portugal*, de 10 de julho de 1984, §40.

d) O que está em causa para o requerente

Podemos retirar dos acórdãos do TEDH a ideia de que existem casos que considera exigirem especial diligência, embora da sua jurisprudência não seja possível retirar uma hierarquia do grau de diligência necessário. A análise do que está em causa para o requerente é feita no enquadramento dos factos de cada caso, podendo revestir-se de carácter pecuniário ou não pecuniário.<sup>91</sup>

O TEDH distingue, ainda assim, na sua jurisprudência, os casos que requerem “diligência especial”<sup>92</sup> dos que requerem “diligência excecional”<sup>93</sup>.

Dentro dos primeiros, e com base na jurisprudência do TEDH, podemos enumerar as questões relativas à capacidade jurídica e estado civil,<sup>94</sup> às vítimas dos acidentes de viação,<sup>95</sup> às disputas laborais,<sup>96</sup> ou aos casos em que os arguidos se encontram detidos.<sup>97</sup>

Dos casos que requerem uma diligência excecional, destacam-se as restrições ao poder parental<sup>98</sup> e os casos relativos a pessoas idosas<sup>99</sup> ou gravemente doentes.<sup>100</sup>

Após uma análise do caso resultante destes critérios, o TEDH leva a cabo uma avaliação global<sup>101</sup> e, desde o caso *Obermeier*, que considera que, à luz do princípio segundo o qual a duração do processo deve ser determinada em referência às particulares circunstâncias do caso, esta avaliação global deve ser feita *a priori*, o que não impede a utilização dos critérios acima mencionados nos casos em que essa apreciação global não seja conclusiva.<sup>102</sup>

O último critério enumerado – o que está em causa para o requerente – transporta-nos para outra dimensão do direito a que a causa seja apreciada num prazo razoável, que, no entanto, se encontra subentendida nas análises jurisprudenciais do

<sup>91</sup> *Vallée c. França*, de 26 de abril de 1994, §49.

<sup>92</sup> Por exemplo, *Süssmann c. Alemanha*, de 16 de setembro de 1996, §61.

<sup>93</sup> Por exemplo, *X c. França*, de 31 de março de 1992, §47, e *A e outros c. Dinamarca*, de 8 de fevereiro de 1996, §78.

<sup>94</sup> *Bock c. Alemanha*, de 29 de março de 1989, §49.

<sup>95</sup> *Silva Pontes c. Portugal*, de 23 de março de 1994, §39.

<sup>96</sup> *Vocaturo c. Itália*, de 25 de maio de 1991, §17.

<sup>97</sup> *Abdoella c. Países Baixos*, de 25 de novembro de 1992, §24.

<sup>98</sup> *H c. Reino Unido*, de 8 de julho de 1987, §85.

<sup>99</sup> *Pantaleon c. Grécia*, de 10 de maio de 2007, §25.

<sup>100</sup> *X c. França*, 31 de março de 1992, §47.

<sup>101</sup> A título de exemplo, cf. os acórdãos: *König c. Alemanha*, 28 junho de 1978, §§105 e 111; *Buchholz c. Alemanha*, 6 maio de 1981, §63; *Zimmermann e Steiner c. Suíça*, 13 de julho de 1983, §32; *Pretto e outros c. Itália*, 8 de dezembro de 1983, §37; *Guincho c. Portugal*, 10 de julho de 1984, §41.

<sup>102</sup> *Obermeier c. Áustria*, 28 de junho de 1990, §72.

TEDH. Como cremos ter ficado demonstrado, a determinação do prazo *razoável* não significa uma unidade de medida precisa, variando consoante as circunstâncias do caso, embora o TEDH tenha ao longo da sua vasta jurisprudência, tal como vimos, conseguido estabelecer alguns critérios norteadores e definir alguns grupos de situações passíveis de serem agrupadas.

Assim, importa esclarecer que a *razoabilidade* não anda necessariamente de mãos dadas com a *celeridade* processual. Como vimos nos critérios acima referidos, o TEDH para aferir da *razoabilidade* da duração do processo vai mais além da mera duração temporal. Se consideramos que a celeridade processual é um fator crucial para o bom funcionamento da justiça, não o podemos, porém, defender cegamente, ao ponto de negligenciar *o tempo* como um elemento necessário para uma adequada investigação e uma justa resolução dos litígios, o que passa, também necessariamente, pela garantia dos outros direitos consagrados no âmbito do processo justo e equitativo. Daí a importância da aferição da *razoabilidade*, critério que pondera estas duas vertentes – a decisão justa e ponderada e a duração do processo que culmina nessa decisão –, estabelecendo um justo equilíbrio entre elas atendendo ao princípio da proporcionalidade.<sup>103</sup> A *razoabilidade* é o lugar-comum entre tempos.<sup>104</sup> E isto sem

---

<sup>103</sup> O princípio da proporcionalidade não tem referência expressa no texto da CEDH. Ainda assim, assume um papel preponderante na sua aplicação, nomeadamente no respeitante a limitações e restrições ao exercício de direitos e liberdades protegidos na Convenção. Jonas Christoffersen, baseando-se no direito administrativo e constitucional alemão, complementa-o com três sub-princípios: “o da adequação, que significa que as medidas que afetam direitos individuais devem ser adequadas ao propósito de alcançar o objetivo pretendido; o da necessidade, que significa que uma medida adequada deve também ser necessária, no sentido de que não há outra medida igualmente adequada disponível que seja menos restritiva para o direito protegido; e o da proporcionalidade *stricto sensu*, que significa que uma medida adequada e necessária não pode afetar o justo equilíbrio e/ou destruir a essência do direito” (tradução nossa) - JONAS CHRISTOFFERSEN, *Fair Balance: A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 68-70. No âmbito das limitações dos direitos fundamentais, Gomes Canotilho avança com as definições de *otimização racional*, *ponderação de bens* e *concordância prática*. Perante problemas de limites e conflitos de direitos num determinado contexto fático, enseja-se que através de uma otimização racional e de uma ponderação de bens seja alcançado o princípio da concordância prática. Muito sinteticamente, quer isto significar que num caso concreto é possível, quando aí existam direitos, liberdades ou garantias em colisão, afastar algumas das dimensões desses direitos tendo em vista a conciliação e coexistência prática entre ambos. Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional...*, op. cit., pp. 1281-1283.

<sup>104</sup> Os conceitos de *chronos* e *kairos*, como duas concepções gregas do tempo, podem aqui ser relevantes para uma melhor compreensão. Enquanto *chronos* significa o tempo linear, objectivo e medível, revestindo-se de um cariz de previsibilidade e exterior à atividade humana, *kairos* refere-se a um momento indeterminado no tempo que sugere a oportunidade, o momento adequado, construindo-se a partir de uma multiplicidade de fatores, incluindo a ética e a ponderação. Assim, o caminho processual desenvolve-se sobre a linha do *chronos*, enquanto as ações judiciais devem seguir sobre a linha do *kairos*. “Neste sentido, o tempo ideal da prática judiciária releva principalmente da dimensão do tempos *kairos*, mesmo que os magistrados se desviem devido às limitações materiais que os pressionam a trabalhar com urgência e num sentido de eficácia puramente «cronológica».” Cf. MARC BESSIN, “La temporalité de la

esquecer que os múltiplos atores que intervêm num mesmo processo transportam também diferentes expectativas e interesses contraditórios.

No âmbito dos direitos e garantias do processo penal,<sup>105</sup> e como vimos *supra*, à luz do artigo 32.º, n.º 2 da CRP, a decisão judicial em prazo razoável não pode colocar em causa outros direitos previstos no âmbito do processo justo e equitativo como, por exemplo, o contraditório, a produção de prova ou a fundamentação da decisão, tendo todos estes direitos que ser compatíveis. Assim, também “não pode a celeridade prejudicar a averiguação da verdade material nem a ponderação da decisão”<sup>106</sup> No âmbito do direito civil, pensemos, por exemplo, num processo de regulação do exercício das responsabilidades parentais, em que um dos progenitores é acusado pelo outro de maus tratos ao menor, dando origem à abertura de inquérito pelo Ministério Público. Deparamo-nos neste caso com um conflito de interesses que tem de ser gerido da melhor maneira pelo tribunal: por um lado, a questão relativa às responsabilidades parentais que requer um cuidado expedito, aliás, reconhecido pelo próprio TEDH, tendo em conta o impacto que este tipo de processos assume no seio da vida familiar das crianças; por outro lado, é crucial que o tempo seja suficiente – o necessário – para uma condução eficiente das diligências de investigação quanto aos eventuais maus tratos.

Compreende-se, portanto, a influência desta ressalva no contexto deste trabalho. Não é nosso propósito debruçarmo-nos sobre a complexidade dos casos em que vários interesses e direitos obrigam a uma maior “ginástica” por parte do tribunal de forma a garantir um justo equilíbrio que reflita também razoabilidade da duração processual. cremos, ainda assim, ser da maior importância destacar que a razoabilidade da duração processual, este sim, o tema que nos propusemos tratar, não se confunde com a celeridade processual. Nas palavras de Gomes Canotilho, embora “a justiça tardia equival[ha] a uma denegação da justiça (...) a exigência de um processo sem dilacções indevidas, ou seja, de uma protecção judicial em tempo adequado, não significa necessariamente «justiça acelerada».”<sup>107</sup>

---

pratique judiciaire: un point de vue sociologique”, in *Droit et Société*, n.º 39, 1998, p. 335 (tradução nossa).

<sup>105</sup> Para uma contextualização desta problemática no âmbito do processo penal, cf. ANA LUÍSA PINTO, *A celeridade no processo penal: o direito à decisão em prazo razoável*, Coimbra: Coimbra Editora, 2008, pp. 69-75.

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>107</sup> J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional...*, *op. cit.*, p. 499. Cf. ainda, para uma visão global da questão do tempo do direito, MARC BESSIN, “La temporalité...”, *op. cit.*, pp. 331-343.

## CAPÍTULO II – Violação do direito ao prazo razoável

Uma vez percorrido o trilho da construção histórica e jurídica do direito a que a causa seja apreciada num prazo razoável, previsto no artigo 6.º, n.º 1 da CEDH, propomo-nos, de seguida, a analisar do ponto de vista da prática, em geral, dos últimos 50 anos e, em particular, da última década, o impacto que concretamente assume nos Estados-membros e nos seus cidadãos, bem como as respostas que vão surgindo, quer no seio dos Estados, quer no seio do próprio Conselho da Europa, para fazer face às violações deste direito que são, na história da Convenção e do Tribunal, as que têm maior expressão quantitativa.

### 1. Identificação do problema

Numa publicação *online*, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem divulgou os dados estatísticos relativos às violações da Convenção pelos Estados-membros, as quais cobrem todo o período de 1959 a 2010. Numa análise substantiva dos direitos violados, um gráfico mostra-nos que 26% das violações da Convenção que são analisadas pelo TEDH dizem respeito à duração dos processos nos tribunais nacionais.<sup>108</sup> É, contudo, imprescindível, um exame cuidado a estes elementos estatísticos. Neste mesmo relatório é feita uma recolha de dados por país, e aqui podemos verificar com clareza a enorme disparidade que existe entre os Estados-membros no que concerne aos direitos da Convenção que são violados. No que diz respeito especificamente à violação do prazo razoável, e a título de exemplo, refira-se o caso da Dinamarca (50%), da Alemanha (51%), da Hungria (82%), da Itália (57%), de Portugal (51%), da Eslováquia (63%), da Eslovénia (50%), e da antiga República jugoslava da Macedónia (56%). No entanto, há países cuja violação deste direito não tem sequer relevância estatística, como é o caso, por exemplo, de Andorra (0%), da Arménia (0%), do Azerbaijão (0%), da Bósnia e Herzegovina (0%), da Geórgia (0%),

---

<sup>108</sup> Note-se que nesta publicação, o artigo 6.º da Convenção é o único que merece análise separada dos direitos nele consagrados. Assim, se analisarmos o artigo 6.º na sua globalidade – *direito a um processo equitativo* –, verificamos, de acordo com estes dados, que a percentagem dos processos que chegam ao TEDH com base na sua violação por parte dos Estados partes ronda os 46%.



da Islândia (0%), da República da Moldávia (0%), do Mónaco (0%), do Montenegro (0%), da Federação Russa (0%), da Suíça (0%), e do Reino Unido (0%).<sup>109</sup>

Tendo em conta esta grande diversidade nas violações da Convenção pelos Estados-membros, é crucial ter também em conta o largo espectro de causas que está por detrás da violação específica do direito ao prazo razoável, e que flutuam, consequentemente, de país para país, e ao sabor das correntes de cultura jurídica de cada um dos Estados-membros. Ainda assim, não menosprezando tal advertência, é possível concluir que os sistemas jurídicos nacionais nem sempre têm conseguido assegurar uma justiça eficiente num espaço de tempo razoável.<sup>110</sup>

Revela-se ainda interessante contextualizar num plano mundial o problema da morosidade da justiça, através de uma breve análise juscomparativa entre os principais sistemas jurídicos mundiais. Como Conceição Gomes assertivamente constata, “a relevância do tema da morosidade dos tribunais está fortemente relacionada com o papel que, social e politicamente, lhes é atribuído na prevenção e resolução de conflitos e, em geral, na tutela dos direitos e interesses dos cidadãos e das empresas.”<sup>111</sup> Ora, a importância que o direito e os tribunais assumem em determinada comunidade civilizacional varia, na medida que esse mesmo direito assume características próprias que lhe são imputadas pela comunidade de onde emerge. Relativamente aos meios de resolução de litígios, existe uma separação entre os sistemas onde tendencialmente se recorre à via judicial para a resolução de litígios e os sistemas onde se dá primazia aos meios extrajudiciais.<sup>112</sup> Assim, conseguimos facilmente perceber que existem claras diferenças entre, por exemplo, a consciência ético-jurídica da família romano-germânica e a chinesa ou a muçulmana. Enquanto na cultura chinesa o direito é encarado como um *mal necessário*, cujo papel deve manter-se secundarizado e com um cariz subsidiário relativamente a outros meios extrajudiciais de resolução de conflitos como a conciliação<sup>113</sup>, e na cultura jurídica muçulmana o direito está subordinado à religião

---

<sup>109</sup> Informação disponível em [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E6B7605E-6D3C-4E85-A84D-6DD59C69F212/0/Graphique\\_violation\\_en.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E6B7605E-6D3C-4E85-A84D-6DD59C69F212/0/Graphique_violation_en.pdf). Esclareça-se que nestes países não se registaram violações do direito específico a que a causa seja examinada num prazo razoável, não obstante poderem existir violações do artigo 6.º noutras suas dimensões.

<sup>110</sup> COUNCIL OF EUROPE/COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS, *Reforming the European Convention on Human Rights: A work in progress*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2009, p. 88.

<sup>111</sup> CONCEIÇÃO GOMES, *Os atrasos da Justiça*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011, p. 15.

<sup>112</sup> DÁRIO MOURA VICENTE, *Direito Comparado, Volume I – Introdução e Parte Geral*, Coimbra: Almedina, 2008, p. 514.

<sup>113</sup> *Ibidem*, pp. 485-507.

estando vedado a qualquer autoridade humana a sua alteração<sup>114</sup>, na família jurídica romano-germânica, o direito assume uma função nuclear na regulação da vida social.”<sup>115</sup>

Assim, e voltando a seguir Conceição Gomes, “os tribunais judiciais são um importantíssimo recurso público de justiça, mas estão longe de ser o único”.<sup>116</sup>

Ficando assente a subjetividade do problema da morosidade da justiça, quer num contexto juscomparativo internacional, quer entre os Estados-membros do Conselho da Europa, importa agora clarificar o conceito de morosidade da justiça, socorrendo-nos para tal, de conceitos que lhe são próximos, porém distintos.

Partindo de um relatório de 1999 acerca dos bloqueios ao andamento dos processos, com coordenação de Boaventura de Sousa Santos<sup>117</sup>, devemos distinguir, em primeiro lugar, a duração necessária do processo da morosidade. A duração necessária corresponde ao “prazo razoável necessário” para o acautelamento dos direitos dos cidadãos, enquanto a morosidade corresponde a excessiva e injustificada duração do processo que não sirva os legítimos interesses dos intervenientes. “A duração necessária do processo deveria corresponder à duração legal do processo.” No entanto, como acautela Boaventura de Sousa Santos, “a própria lei é, em muitos tipos de processos, causadora de morosidade. Assim, a duração legal, poderá equivaler à duração necessária ou incluir, para além desta, procedimentos processuais que venham a ser qualificados num determinado momento como de morosidade legal (excesso de formalismo ou formalismo desnecessário).”<sup>118</sup>

Conceição Gomes acrescenta que deve também esclarecer-se, para uma melhor compreensão do problema em causa, os conceitos de duração processual, de morosidade e de tempo da justiça. De acordo com a Autora, a morosidade é um conceito com uma carga negativa, que tem implícita uma anormalidade da duração. Por sua vez, o conceito de duração processual é um conceito neutro, que tem uma relação embrionária com o número de atos praticados pelos intervenientes no processo. Como a autora esclarece, “dentro dos actos possíveis, há aqueles que são necessários, impostos pela lei, para assegurar a certeza jurídica e processual, os direitos e garantias dos intervenientes ou

---

<sup>114</sup> DÁRIO MOURA VICENTE, *Direito Comparado...*, op. cit., pp. 77-78.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p.74.

<sup>116</sup> CONCEIÇÃO GOMES, *Os atrasos...*, op. cit., p. 16.

<sup>117</sup> OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *Relatório breve do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa sobre bloqueios ao andamento dos processos e propostas de solução*, coord. Boaventura de Sousa Santos, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 1999.

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 2.

dos cidadãos em geral”, e dos quais diferem “a grande maioria dos actos da competência das partes [que] constituem prerrogativas que podem ser exercidas ou não”.<sup>119</sup> Ora, sendo certa a prática de determinados atos (e certa, subsequentemente, também a sua duração), há, todavia, atos que podem ou não ser praticados pelas partes, há escolhas que podem ser feitas. Daí que não seja possível determinar *a priori* e em concreto os atos que serão praticados nem, portanto, a duração total da tramitação processual. Deste modo, a sucessão de atos (note-se, previstos na lei processual), na medida em que é, em parte, dependente da estratégia e da vontade das partes, pode levar a uma prolatação no tempo do processo, sem que, contudo, possamos dizer que houve morosidade.<sup>120</sup> Ainda segundo Conceição Gomes, a duração necessária de um processo – conceito já usado por Boaventura de Sousa Santos – deve corresponder à sua duração legal. A Autora inclui aqui o conceito de morosidade legal quando está em causa a prática de determinados atos (previstos na lei processual) que, naquele momento concreto sejam considerados desnecessários por equivalerem a um excesso de formalismo. O excesso de burocracia pode, deste modo, levar a esta morosidade legal, *id est*, que provém da própria lei. Por último, o conceito de tempo da justiça é um conceito sociojurídico, com variações decorrentes de alguns fatores. Por exemplo, atualmente, a perceção que existe é que o tempo da justiça é demasiado longo, existindo portanto uma quase sobreposição entre o conceito de morosidade e o de tempo da justiça.<sup>121</sup> Na análise realizada por Conceição Gomes, deparamo-nos com a constatação de que a perceção social do tempo da justiça é conformada pela forma como os meios de comunicação social fazem o tratamento dos dados relativos aos processos que correm nos tribunais nacionais.<sup>122</sup> Logo no prefácio, Conceição Gomes refere que “há, na sociedade portuguesa, um forte sentimento de que o tempo da justiça é muito lento, de que a justiça chega sempre tarde e, em alguns casos, irremediavelmente tarde. A visibilidade que a comunicação social trouxe aos tribunais aprofundou esse sentimento ao mostrar aos portugueses um sistema de justiça minado por conflitos institucionais,

---

<sup>119</sup> CONCEIÇÃO GOMES, *Os atrasos...*, *op. cit.*, pp. 32-34.

<sup>120</sup> Ou seja, a prática de atos previstos na lei pode levar, se este for o caminho seguido pelas partes, a uma duração considerável do processo. No entanto, e como estamos a falar de atos legalmente previstos, esta duração considerável, que pela sua prática é constituída, não pode ser encaixada no conteúdo do conceito de morosidade aqui considerado.

<sup>121</sup> *Ibidem*, pp. 48-49.

<sup>122</sup> Cf. igualmente, neste sentido, FRANÇOIS OST, *O tempo do direito*, (trad. Maria Fernanda Oliveira), Lisboa: Instituto Piaget, 2001, pp. 356 e 357.

enredado em incidentes, recursos, actos e diligências, alguns difíceis de compreender(...).”<sup>123</sup>

No relatório do Observatório Permanente de Justiça de 1999 supramencionado, é ainda destrinchada a morosidade organizacional ou endógena da morosidade provocada pelos interessados. A morosidade organizacional pode, em certa medida, assemelhar-se à morosidade legal, pois decorre da organização dos tribunais, da incorporação de más práticas nos serviços, da burocracia excessiva e do volume de trabalho. Mas a duração excessiva dos processos pode também ser proporcionada pelos intervenientes do processo – juízes, advogados, peritos, partes, polícia, funcionários judiciais –, sendo que aqui deve distinguir-se entre morosidade provocada não intencional e intencional. “A primeira decorre da morosidade organizacional e consubstancia-se em comportamentos negligentes involuntários dos actores judiciários. A segunda é provocada por uma das partes do litígio, ou em seu nome, em defesa dos seus interesses.”<sup>124</sup>

Definidos os principais conceitos e estabelecidas determinadas delimitações, importa, antes de passarmos para o ponto seguinte onde se analisarão as causas que sustentam a morosidade jurisdicional, perceber qual a relação do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem com este problema, e a sua importância.

Tendo sido feito um pequeno enquadramento histórico no primeiro capítulo, basta apenas lembrar que Portugal ratificou a Convenção Europeia dos Direitos do Homem em 1978, a qual passou a vincular o Estado Português na ordem jurídica interna e na ordem jurídica internacional. O direito a que a causa seja apreciada num prazo razoável também já foi examinado subjetivamente, lembramos apenas que a importância das decisões do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem advém da vinculação do Estado Português à CEDH, concretamente, se atentarmos ao seu artigo 1.º, que estipula que “[a]s Altas Partes Contratantes reconhecem a qualquer pessoa dependente da sua jurisdição os direitos e liberdades definidos no Título I da presente Convenção”. A esta obrigação imposta pela Convenção, acresce o reconhecimento, pelo próprio TEDH, de que a Convenção não é um instrumento de proteção dos direitos humanos estático, mas antes um instrumento vivo e dinâmico. Aliás, o artigo 32.º, n.º 1 da Convenção atribui ao TEDH a jurisdição última e exclusiva sobre todas as matérias que digam respeito à interpretação e aplicação da Convenção: “A competência do

---

<sup>123</sup> CONCEIÇÃO GOMES, *Os Atrasos...*, op. cit., pp. 11-12.

<sup>124</sup> OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *Relatório breve do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa sobre bloqueios...*, op. cit., p. 2.

Tribunal abrange todas as questões relativas à interpretação e à aplicação da Convenção e dos respetivos protocolos que lhe sejam submetidas nas condições previstas pelos artigos 33.º, 34.º, 46.º e 47.º.” Assim, de acordo com a CEDH, cabe ao TEDH desenvolver a Convenção, de forma que exista uma efetiva e real proteção dos direitos que dela constam. Através da sua jurisprudência ou sempre que se depara com um novo consenso jurídico acerca do preenchimento de determinado direito, o TEDH é o órgão que mantém o pulsar da Convenção, que a mantém viva e atual. Formalmente, o papel do TEDH restringe-se à averiguação da violação da Convenção por um Estado-membro num caso concreto. Mas cada vez mais se assiste a uma complementação da sua função jurisdicional através de uma importante função de criação jurídica.<sup>125</sup>

Assim, no acórdão do caso *Zimmermann e Steiner* c. Suíça (1983), o TEDH referiu que “a Convenção estabelece o dever de os Estados partes organizarem o seu sistema jurídico, de modo a permitir que os seus tribunais ajam em conformidade com os requerimentos do artigo 6.º, n.º 1, incluindo o julgamento em «tempo razoável».”<sup>126</sup> No caso *Guincho* c. Portugal (1984), o TEDH volta a referir que “[a]o ratificar a Convenção, Portugal garantiu “assegurar a todos abrangidos pela sua jurisdição os direitos e liberdades previstos na Secção I” (artigo 1.º). Em particular, Portugal assumiu a obrigação de organizar o seu sistema jurídico de forma a garantir a sua conformidade com os requisitos do artigo 6.º, n.º 1, incluindo o julgamento num «prazo razoável».”<sup>127</sup>

E assim se compreende e justifica o relevo que deve ser atribuído ao TEDH e à sua jurisprudência nos ordenamentos jurídicos internos, e aqui, especificamente, quanto ao direito a que a causa seja julgada num prazo razoável, pois, para além de a sua jurisprudência corresponder a um desenvolvimento e aprofundamento da Convenção, Portugal está obrigado, desde a ratificação desta, a proteger os direitos nela consagrados (incluindo também, portanto, estas interpretações atualistas que o TEDH leva a cabo).

## **2. As suas causas**

As causas a que os autores atribuem os problemas da morosidade da justiça ou a não razoabilidade do tempo de apreciação dos processos são várias e encontrámo-lhes

---

<sup>125</sup> HELEN KELLER, ALEC STONE-SWEET, *A Europe of rights - The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 6,

<sup>126</sup> Caso *Zimmermann e Steiner* c. Suíça, 13 de julho de 1983, §29 (tradução nossa).

<sup>127</sup> Caso *Guincho* c. Portugal, 10 de julho de 1984, §38 (tradução nossa).

referências na grande maioria das obras consultadas, quer em língua estrangeira, quer em língua portuguesa.<sup>128</sup> A escolha do plano a seguir recaiu sobre um relatório da CEPEJ, de 2012, por ser um documento elaborado no seio do Conselho da Europa pela Comissão responsável pelo acompanhamento da eficiência da justiça dos Estados-membros, por ser baseado na jurisprudência do TEDH ao longo de todos os seus anos de litigância, e por ser um relatório recente e, por isso, atualizado. O périplo das causas estabelecidas neste relatório é também bastante completo e exaustivo.

Em julho de 2012 foi adotada a 2.<sup>a</sup> edição do relatório da CEPEJ (*Commission Européenne Pour l'Efficacité de la Justice*), onde é feita uma análise da duração dos processos jurídicos nos Estados-membros do Conselho da Europa com base na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.<sup>129</sup> O seu objetivo medular – tal como o da 1.<sup>a</sup> edição, que data de 2006 – é averiguar se a jurisprudência do TEDH pode ser utilizada para estabelecer algumas conclusões no que concerne à duração dos processos na Europa. Para o alcançar, e após dedicar a primeira parte aos critérios de determinação do “tempo razoável” no contexto do artigo 6.º, n.º 1 da CEDH – tema por nós já revisitado no ponto 3 do capítulo I deste trabalho –, é feita uma análise detalhada das causas que levam à excessiva duração dos processos. Como é referido no relatório, as causas assinaladas no documento emergem dos julgamentos do TEDH, das decisões de admissibilidade do Tribunal e da Comissão, e dos dados fornecidos pelo Departamento de Execução das decisões do Tribunal. Assim, começa por fazer-se uma divisão destas causas em três grupos: a) causas externas – externas ao sistema jurídico e judicial, e que advêm de um específico contexto político ou económico; b) causas comuns a todos os tipos de procedimentos; c) e causas relativas a um tipo de procedimento, dependendo se este é civil, criminal ou administrativo.<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> Note-se que nas obras consultadas em língua portuguesa, por normalmente dizerem respeito especificamente ao problema da morosidade da justiça em Portugal, encontram-se algumas causas mais específicas, decorrentes da análise concreta do caso português. Esta realidade (portuguesa) será abordada *infra*, sendo remetida para esse local a subjetividade aqui referida. Todavia, e uma vez que no relatório da CEPEJ que nos servirá de base para a estruturação deste ponto, são feitas referências a casos concretos de vários Estados-membros, incluindo Portugal, sempre que tal acontecer a propósito de determinada causa de morosidade ou se avigurar pertinente, o exemplo português será abordado aqui também.

<sup>129</sup> Este relatório, adotado a 31 de julho de 2012 pela 20.<sup>a</sup> reunião plenária da CEPEJ em Estrasburgo, pode ser consultado online em <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2204779&SecMode=1&DocId=1965298&Usage=2>.

<sup>130</sup> COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of ECHR*, 2.<sup>a</sup> ed., Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012, p. 37. Embora este relatório da CEPEJ faça esta divisão tripartida das causas de morosidade, optamos por não abordar neste trabalho a alínea c) “causas relativas a um tipo de procedimento, dependendo se este é civil, criminal ou administrativo”, uma vez que não se

## 2.1. Causas externas

### 2.1.1. Eventos políticos de relevo

A importância atribuída a eventos políticos marcantes na vida de um país depende se a questão se coloca perante um tribunal de 1.<sup>a</sup> instância ou perante um tribunal superior (constitucional) do Estado em causa. Esta distinção foi estabelecida pela primeira vez pelo TEDH no acórdão *Süssmann c. Alemanha*, de 16 de setembro de 1996, onde podemos ler que quando a questão se coloca perante o Tribunal Constitucional, os pesos e medidas são efetivamente diferentes, pois este tribunal lida necessariamente com questões mais profundas e, portanto, a avaliação temporal do seu desempenho não pode ser feita numa base meramente cronológica.<sup>131</sup> Assim, após a reunificação da Alemanha em 1990, o Tribunal constitucional foi inundado com processos, assistindo-se a um “ataque” ao país com queixas relativas à excessiva duração dos processos. Foi neste contexto que o TEDH diferenciou o problema da excessiva duração nos tribunais de 1.<sup>a</sup> instância e no Tribunal Constitucional, argumentando que este último se encontrava submerso em casos com outro cariz e profundidade – e que por isso tinham prioridade – decorrentes da questão da reunificação.

Outro exemplo decorre do desmembramento da Jugoslávia e do consequente surgimento de novos Estados. No caso *Trikovic c. Eslovénia* (acórdão de 12 de junho de 2001), o TEDH declarou que não foi violado o prazo razoável perante o Tribunal Constitucional da Eslovénia pois este caso foi o primeiro de uma série relativamente complexa de disputas que diziam respeito a pensões atribuídas a militares da ex-Jugoslávia, daí que merecesse uma análise mais cuidada e, portanto, mais demorada.

São referidos ainda mais dois exemplos, a implantação de um regime democrático em Portugal em 1974 e em Espanha em 1978.<sup>132</sup>

---

afigura necessário neste contexto esmiuçar de forma tão aprofundada esta questão, considerando-se que na alínea b) “causas comuns a todos os tipos de procedimentos” já se encontram de forma abrangente o suficiente as causas da morosidade endógenas aos sistemas jurídicos dos Estados-membros.

<sup>131</sup> Cf. Acórdão do caso *Süssmann c. Alemanha*, 16 de setembro de 1996, §56.

<sup>132</sup> Estas duas realidades foram, contudo, analisadas de forma diferente pelo TEDH. No caso espanhol, o TEDH sublinhou no julgamento *Union Alimentaria Sanders SA*, de 7 de julho de 1989, que eram compreensíveis os problemas advindos da restauração da democracia no país e que se reconhecia os esforços já feitos na melhoria do sistema judicial, não sendo esquecida a advertência de que, ao ratificar a Convenção, o Estado espanhol se comprometera a organizar o seu sistema judicial de forma que, concretamente, o artigo 6.º, n.º 1 fosse respeitado. Relativamente a Portugal, no já referido caso *Guincho c. Portugal*, de 10 de julho de 1984, o TEDH reafirmou que a restauração da democracia no país levava a

- O caso português

Como acaba de ser referido, a revolução do 25 de Abril e as reformas a vários níveis que se lhe seguiram, proporcionaram obstáculos à celeridade judicial. Dois casos que chegaram ao TEDH podem ser chamados à colação, a título exemplificativo, do reconhecimento do impacto que as alterações sociopolíticas têm na prolação judicial: o caso *Guincho c. Portugal* (1984) – um *habitué* ao longo das páginas seguintes – e o caso *Neves e Silva c. Portugal* (1989).

No primeiro caso está em causa (contextualizando e limitando, claro está, pelo que se afigura relevante para este trabalho) o Tribunal de Vila Franca de Xira e a sua incapacidade para responder em tempo adequado aos processos que lhe são submetidos. De acordo com os dados constantes no acórdão do caso *Guincho*, o volume de processos neste tribunal quase duplicou no período entre 1974 e 1979, e vários são os fatores reconhecidos pelo TEDH que levaram a esta situação: o aumento da população nesta localidade, maioritariamente devido ao regresso de portugueses das ex-colónias; a falta evidente de recursos humanos no tribunal; e claro, a instabilidade ainda proveniente da restauração da democracia e da reforma que, consequentemente, se operava no judiciário.<sup>133</sup>

O segundo – caso *Neves e Silva* (1989) – diz respeito ao entupimento dos tribunais administrativos portugueses. No Tribunal Administrativo de Lisboa, ocorreu um aumento de 78 casos para 229 entre 1974 e 1984, o mesmo se passando com o Supremo Tribunal Administrativo, que no mesmo período registou um aumento de 294 para 1983 casos.<sup>134</sup>

Como ficou claro, o TEDH sempre teve em conta a restauração da democracia como um fator a ponderar na morosidade da resolução dos litígios, mas não sem assinalar que, apesar desta particularidade, continuava a caber ao Estado assegurar uma eficiente gestão da justiça, o que não estava a ser feito, usando-se apenas o argumento da revolução como desculpa para a ineficácia. Em todo o caso, esta questão, já não tem impacto na atualidade.

---

um complicado processo de reestruturação da justiça, que, confrontado com os problemas advindos da guerra colonial e da crise económica pela qual o país atravessava, se tornou ainda mais atribulado. Porém, apesar de reconhecer e ter na devida conta todas estas particularidades, no caso *Guincho c. Portugal* o TEDH considerou que Portugal estava em falha para com a sua obrigação de assegurar que as causas eram apreciadas num razoável espaço de tempo.

<sup>133</sup> Caso *Guincho c. Portugal*, 10 de julho de 1984, §§21-23 e 37-38.

<sup>134</sup> Caso *Neves e Silva c. Portugal*, 29 de março de 1989, §27.



### **2.1.2. Transição de uma economia planificada para uma economia de mercado**

Este relatório da CEPEJ apercebeu-se, através da jurisprudência do TEDH referente aos Estados que ratificaram a Convenção após a queda do muro de Berlim, que existe também uma ligação entre os problemas da morosidade da justiça e as mudanças políticas e económicas que ocorreram na Europa de Leste. Novos princípios constitucionais, incluindo a separação de poderes e uma consequente reforma judicial com base na imparcialidade da justiça, foram sendo gradualmente assimilados e levaram a atrasos nos processos judiciais.

Assim, os Estados em causa, e mais uma vez lembrados de que ao ratificarem a Convenção comprometer-se-iam a organizar os seus sistemas judiciais de modo a velar pela proteção dos direitos nela estatuídos, viram-se forçados a alterar inúmeras normas processuais civis e penais.

## **2.2. Atrasos comuns a todos os tipos de procedimentos**

### **2.2.1. Atrasos originários do procedimento**

#### **i) Problemas geográficos**

É possível detetar em vários países problemas na organização judiciária e consequente distribuição dos tribunais pelo território nacional. Assim, há tribunais em zonas com grande densidade populacional que não conseguem responder em tempo útil ao grande volume de processos, enquanto noutras zonas há tribunais com recursos excessivos para o volume de trabalho que lhes é submetido.

Acrescente-se, apenas, que a análise deste ponto no relatório da CEPEJ não se prende com a questão da falta de meios, mas antes de ineficácia na sua distribuição.

- **O caso português**

A reforma que vai entrar em vigor em setembro deste ano, no que a esta questão diz respeito, seguindo algumas ideias constantes da reforma do mapa judiciário prevista na Lei n.º 52/2008, entretanto revogada, surge integrada numa das tendências europeias,

a de redução do número de tribunais de 1.<sup>a</sup> instância e o aumento dos tribunais de competência especializada. É perspectivado pelo atual Governo que, com a implementação da nova organização judiciária, alguns problemas relativos à distribuição de meios e de processos pelo território sejam eliminados.

- ii) Transferências e número insuficiente de juízes, e não substituição de juízes transferidos ou indisponíveis

Este problema está agregado à questão da recruta e formação dos juízes. O relatório acrescenta ainda que esta é uma questão frequentemente ligada a outras dificuldades relativas ao funcionamento dos tribunais, nomeadamente à inadequação do pessoal de apoio.

- O caso português

É referido no relatório um caso português, mais uma vez o caso *Guincho*, como um exemplo deste problema, onde a transferência do juiz do processo e a sua substituição por um colega provocou um atraso de seis meses.<sup>135</sup> Atualmente, ainda é problema com reflexo no ordenamento jurídico português, nomeadamente quanto aos juízes indisponíveis, como poderemos confirmar *infra* na alínea b1), iv).

---

<sup>135</sup> É importante referir que o que está aqui em causa não é um problema de falta de meios, mas antes da sua ineficaz distribuição e organização. Num relatório da CEPEJ de 2010, onde é feito um estudo comparativo entre 16 países do Conselho da Europa, Portugal aparece como o 4.º país (destes 16) com mais juízes e pessoal administrativo do tribunal por 100 mil habitantes, com os números, respetivamente, de 18 e 63,9. Noutro relatório da CEPEJ, “Efficient Judicial Systems”, de março de 2013, já com os dados de todos os Estados-membros do Conselho da Europa, encontramos Portugal ligeiramente abaixo da média, que se situa nos 21,3 juízes por 100 mil habitantes. Ambos os relatórios podem ser consultados *online*, respetivamente em [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2010/2010\\_pays\\_comparables\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2010/2010_pays_comparables_en.pdf) e [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/cooperation/Eastern\\_partnership/FINAL%20efficient%20judicial%20systems%20EN%20March%202013.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/cooperation/Eastern_partnership/FINAL%20efficient%20judicial%20systems%20EN%20March%202013.pdf).

Germano Marques da Silva acrescenta, ainda a propósito de não estar em causa a falta de meios, “que a questão da produtividade e o número de funcionários e magistrados sofre de um outro problema que é a má distribuição. Precisamos de pegar no mapa judiciário e reformulá-lo, de ponta a ponta, porque os problemas da morosidade de justiça são na grande Lisboa, no grande Porto e um bocadinho no Centro. Temos um número de magistrados e funcionários semelhante ao panorama europeu, mas uma péssima distribuição. Os grandes cancros da justiça estão, efectivamente, na grande Lisboa e no grande Porto, consequência também da centralização dos processos mais complexos.” Cf. ANTÓNIO PIRES DE LIMA, ARMANDO MARQUES GUEDES, *et al.*, *Um debate sobre a morosidade da justiça*, coord. Manuel de Almeida Ribeiro, Coimbra: Almedina, 2009, pp. 32 e 33. Cf. ainda OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *Relatório breve do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa sobre bloqueios...*, *op. cit.*, p. 4.

### iii) Acumulação de processos

Esta é uma das principais causas da morosidade dos tribunais, e decorre do aumento da litigância jurídica sem um correspondente aumento de recursos que lhe façam face.

Sempre que é referido este problema, e é-o frequentemente pois é bastante relevante, não deixa de ser feita a advertência de que o acumular esporádico de casos não é considerado um obstáculo problemático à eficiência da justiça. Por outro lado, se este problema persistir, então o TEDH advoga que o Estado em causa não aplicou medidas necessárias e adequadas à sua resolução, caindo a responsabilidade sobre as autoridades nacionais.

- O caso português

Mais uma vez, o relatório chama à colação o caso *Guincho* como exemplo (mau exemplo). Neste caso, o TEDH refere que as medidas que o Estado português acionou à época pecaram por escassez e por tardias.<sup>136</sup> Podemos acrescentar ainda como exemplo o julgamento do caso *Martins Moreira*, de 7 de outubro de 1988.<sup>137</sup>

O estudo comparado elaborado em 2001 pelo Observatório Permanente de Justiça Portuguesa (OPJP) intitulado *A administração e gestão da justiça: análise comparada das tendências de reforma*, ao fazer depender as reformas e transformações da justiça da realidade social e do contexto político-social de cada país, identifica uma série de problemas concorrentes para a morosidade da justiça e para a ineficiência dos sistemas judiciais, entre os quais se encontram a “insuficiência de infra-estruturas

---

<sup>136</sup> “No presente caso, o Tribunal observa, tal como a Comissão, que o crescimento da carga de trabalho foi repartida por vários anos. O Tribunal recorda que, após a promulgação da Constituição em 1976, várias medidas foram introduzidas com o objetivo de melhorar o acesso do cidadão à justiça, ao mesmo tempo em que quase um milhão de repatriados das ex-colónias se reinstalavam em Portugal (...). Nestas condições, uma expansão considerável do volume da litigância era de esperar. (...) No entanto, em face do estado da situação que se desenvolveu, culminando numa situação de organização estrutural, as medidas tomadas em outubro de 1980 e março de 1981 foram evidentemente insuficientes e tardias. Embora refletindo a vontade de enfrentar o problema, eram, pela sua própria natureza, incapazes de alcançar resultados satisfatórios.” Caso *Guincho* c. Portugal, 10 de Julho de 1984, §40 (tradução nossa).

<sup>137</sup> “O Sr. Martins Moreira referiu que ao assumir o cargo em Évora, o juiz a quem o processo foi distribuído encontrou mais de 1 000 casos pendentes, tendo tido também que exercer as suas funções em mais cinco tribunais próximos no distrito. Este estado de coisas tinha-se transformado num problema estrutural. Assim, era necessária uma atitude que visasse a resolução do problema. As autoridades competentes não parecem ter tomado medidas eficazes a este respeito.” Caso *Martins Moreira* c. Portugal, 7 de Outubro de 1988, §53 (tradução nossa).

judiciárias e de recursos humanos e o aumento considerável de litígios em resultado de alterações de ordem legislativa, social, económica ou outra.”<sup>138</sup>

Conceição Gomes, em *Os atrasos da Justiça*, volta a apontar o aumento da procura judiciária como um dos principais fatores da morosidade e ineficiência judiciais. A Autora frisa que em vários países – e não apenas em Portugal – os tribunais não estavam de modo algum preparados para a enorme afluência na procura judicial decorrente das rápidas transformações sociais que, para o efeito, podemos localizar no início dos anos 90 do século XX.<sup>139</sup> De acordo com os dados do relatório do OPJP *A geografia da justiça: para um novo mapa judiciário*, de 2006,<sup>140</sup> “em 1991, tinham entrado nos tribunais [portugueses] 768.581 processos, treze anos mais tarde, em 2004, o número total de processos entrados tinha aumentado para 1.014.396, o que corresponde a um aumento de cerca de 32%.”<sup>141</sup> Mas esta é apenas uma das faces da questão. No que diz respeito aos recursos canalizados para a justiça, o aumento tem sido tendencial (entre 2006 e 2008 houve um aumento médio de 24,9%,<sup>142</sup> e entre 2008 e 2010 o aumento médio foi de 6,8%,<sup>143</sup> embora desde 2010 se faça sentir o impacto da crise económico-financeira, com cortes gerais no orçamento do Estado, incluindo na justiça), o que se traduziu numa aposta clara na justiça por parte de muitos países do Conselho da Europa entre 2006 e 2010 (datas com relatórios disponíveis no site da

---

<sup>138</sup> OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *A administração e gestão da justiça : análise comparada das tendências de reforma*, coord. Conceição Gomes, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2001, p. 4.

<sup>139</sup> No relatório do OPJP de 2001, suprarreferido, a década de 90 é mencionada por diversas vezes, como sendo um marco, tanto por nela se verificarem transformações sociais e jurídicas, como pela mudança de atitude e no desenho de um novo modelo jurídico em resposta a essas transformações.

<sup>140</sup> Este relatório pode ser consultado online em [http://opj.ces.uc.pt/pdf/A\\_Geografia\\_da\\_Justica\\_Relatorio.pdf](http://opj.ces.uc.pt/pdf/A_Geografia_da_Justica_Relatorio.pdf). Cumpre apenas fazer uma pequena ressalva: a opção recaiu sobre os dados constantes deste relatório e não sobre os dados fornecidos pelo Ministério da Justiça (concretamente, pela Direção-Geral da Política de Justiça), disponíveis em [http://www.siej.dgpi.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow\\_634999156682812500](http://www.siej.dgpi.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_634999156682812500), porque a explicação constante do relatório do OPJP na nota de rodapé 138, página 238, nos pareceu bastante convincente.

<sup>141</sup> OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *A geografia da justiça: para um novo mapa judiciário*, coord. Conceição Gomes, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2006, p. 239. Tendo presente que já quase 10 anos se encontram volvidos sobre estes dados, servem estes apenas para fundamentar a afirmação de que, de facto, houve um aumento na procura do judiciário ao longo das últimas décadas do século XX. Acrescente-se, ainda, que esta foi uma tendência que estabilizou nos primeiros anos do novo milénio.

<sup>142</sup> COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *European Judicial Systems – Efficiency and quality of justice*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2010, p. 43.

<sup>143</sup> COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *European Judicial Systems – Efficiency and quality of justice*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012, p. 60.

CEPEJ).<sup>144</sup> Todavia, numa análise de resultados, comprova-se que, pelo menos no que diz respeito à eficiência e celeridade da justiça, este aumento de recursos não parece ter tido impacto. Assim, de acordo com os dados do relatório do OPJP *A geografia da justiça: para um novo mapa judiciário*, em 1991 o número de processos pendentes era inferior a 600 mil<sup>145</sup> e, de acordo com os dados da Direção-Geral da Política da Justiça, em 2011 – últimos valores disponíveis – o número de processos pendentes situava-se nos 1 692 416.<sup>146</sup>

#### iv) Tempo que os juízes ocupam em atividades extrajudiciais

O relatório esclarece que as estatísticas sobre os números de pessoal judicial podem ser enganadoras quando se analisa o tempo verdadeiramente gasto pelo juiz na atividade judicial, em audiências e julgamentos. Assim, já vários casos chegaram ao TEDH onde uma das causas de morosidade se prendia com adiamentos provocados pela participação do juiz da causa em atividades extrajudiciais, tais como, presidir a comités de prevenção do crime ou monitorizar eleições.

- O caso português

Segundo os dados constantes do relatório da CEPEJ acerca da eficiência da justiça dos Estados-membros do Conselho da Europa de 2010<sup>147</sup>, Portugal tinha, em 2008, 1 906 juízes, numa média de 18 por 100 mil habitantes, valor ligeiramente abaixo da média dos restantes Estados-membros do Conselho da Europa. Mas, como já foi referido, estes números podem ser ilusórios relativamente ao seu impacto direto na eficiência da justiça, porquanto não correspondem na sua totalidade ao número de juízes que efetivamente está no tribunal a exercer a atividade jurisdicional. Como José Luis Moreira da Silva afirma, “em Portugal existem cerca de 350 tribunais, e estou a incluir também os administrativos e fiscais, e cerca de 1850 juízes, dos quais, normalmente, 250 não exercem funções de judicatura por se encontrarem em comissões de serviço em

<sup>144</sup> Em 2006, Portugal atribuiu à totalidade do sistema judicial 1 114 856 467 euros, em 2008 o valor aumentou para 1 388 550 485 euros, e em 2010 voltou a subir para 1 693 952 793 euros.

<sup>145</sup> OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *A geografia da justiça...*, op. cit., p. 238.

<sup>146</sup> Cf. [http://www.siej.dgpi.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow\\_634999231766875000](http://www.siej.dgpi.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_634999231766875000)

<sup>147</sup> Este relatório pode ser consultado online em [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2010/JAReport2010\\_GB.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2010/JAReport2010_GB.pdf).

vários outros órgãos do Estado ou fora dele”,<sup>148</sup> querendo isto significar que os números da justiça são por vezes pouco translúcidos o que contribui para que o seu uso na “esgrima” contra os problemas da ineficácia da justiça seja mais moderadamente tomada em consideração.

v) Uso sistemático de coletivos de juízes em 1.<sup>a</sup> instância

O princípio da colegialidade faz sentido e é um garante de imparcialidade quando estão em causa casos mais complexos e numa instância já superior. Em casos rotineiros, onde questões mais simples e quotidianas estão em causa, não se afigura necessário – mesmo tendo em vista a garantia de imparcialidade – um coletivo de juízes. Aliás, considera-se até que o uso ordinário do coletivo resume-se apenas a um uso desnecessário de juízes e, consequentemente, a um desperdício de meios.

O relatório aponta como exemplo que o princípio da colegialidade foi considerado como sendo uma causa de atraso em Itália.

vi) Inação das autoridades judiciais

O TEDH é bastante relutante em admitir períodos de inação judicial, aceitando-os apenas em casos devidamente explicados e fundamentados pelas autoridades nacionais. Este parece ser um problema bastante comum aos Estados-membros do Conselho da Europa, uma vez que vários são os exemplos apresentados no relatório – do qual faz parte também, claro está, um exemplo português.<sup>149</sup>

- O caso português

Tomando de exemplo alguns dos casos mais importantes propostos contra Portugal no TEDH para expor esta problemática ao nível nacional, podemos começar pelo caso *Guincho*, com o qual já nos encontramos bastante familiarizados. No acórdão, de 10 de abril de 1984, quando é feita a análise da conduta das autoridades nacionais, são destacados dois períodos de quase total inatividade relacionados com a prática de

---

<sup>148</sup> ANTÓNIO PIRES DE LIMA, ARMANDO MARQUES GUEDES, *et al.*, *Um debate sobre a morosidade...*, *op. cit.*, p. 50.

<sup>149</sup> Caso *Rego Chaves Fernandes c. Portugal*, 21 de março de 2002, onde o TEDH considerou inadmissível um período total de inação judicial de 4 anos e 11 meses.

atos processuais de índole rotineira, para os quais, segundo o TEDH, não é apresentada uma justificação plausível. Estes dois períodos de inatividade perfazem um total de quase dois anos, o que contribuiu direta e injustificadamente para a morosidade do processo.<sup>150</sup>

No caso *Neves e Silva* o próprio Estado português reconhece que houve períodos de inatividade nos tribunais nacionais, justificando-o com uma acumulação temporária de processos nos tribunais administrativos. Mas, tanto na opinião do requerente como na opinião da Comissão, os atrasos, a par deste “entupimento” dos tribunais administrativos, foram provocados pela deficiente realização das funções quer por parte dos juízes, quer dos registos do Tribunal Administrativo de Lisboa e do Supremo Tribunal Administrativo. Nesta linha, o argumento apresentado pelo Estado português não foi considerado como justificativo pelo TEDH no caso concreto.<sup>151</sup>

No caso *Martins Moreira* são apontados atrasos decorrentes de ações quase puramente administrativas, ações que inexplicavelmente (ou com justificação apenas na inação judicial) demoraram meses, quando deveriam ser efetuadas no prazo de dias.<sup>152</sup>

#### vii) Inatividade do tribunal e as regras da prova

O relatório distingue a inatividade das autoridades judiciais da inatividade do tribunal. A primeira, como acima se encontra explícito, diz respeito à inércia dos agentes judiciais, à “não-prática” de determinados atos com a dilação devida, deixando-os prolongar no tempo. Por sua vez, a inatividade do tribunal diz respeito, simplificada, à marcação das audiências. Assim, estas são invariavelmente demasiado espaçadas temporalmente, o que para além da consequência óbvia da morosidade, acarreta também o problema da atualização constante no fornecimento de

---

<sup>150</sup> Caso *Guincho* c. Portugal, 10 de julho de 1984, §§35-36.

<sup>151</sup> Caso *Neves e Silva* c. Portugal, 29 de março de 1989, §§44-45.

<sup>152</sup> “O requerente e a Comissão enumeraram vários atrasos imputáveis às autoridades judiciais portuguesas e, em particular, ao Tribunal de Primeira Instância de Évora. É um facto estabelecido que este tribunal levou mais de três meses para dar a decisão preliminar (despacho saneador) depois da audiência realizada para esse efeito. Tal lapso de tempo parece excessivo, não obstante a complicação introduzida pela empresa Gestetner de exceção preliminar (...). Além disso, o tribunal não aceitou o pedido do Sr. Martins Moreira e do Sr. Pontes para uma peritagem médica, até 13 de fevereiro de 1980 e para um pedido de exame ortopédico até 23 de fevereiro de 1981. O primeiro pedido havia sido feito em 11 de outubro de 1979 (...), enquanto o segundo – que se seguiu a um relatório do Instituto – foi apresentado a 20 de outubro de 1980 (...). Estas medidas eram, aliás, puramente administrativas.” Caso *Martins Moreira* c. Portugal, 7 de outubro de 1988, §52 (tradução nossa).

certas provas. Nestes casos, as partes têm que fazer uma atualização constante da informação factual ou financeira necessária para o caso.

- O caso português

Num relatório já citado do OPJP<sup>153</sup> com coordenação de Boaventura de Sousa Santos, a não concentração das audiências e os sucessivos adiamentos são apontados como causas de morosidade endógena.

Germano Marques da Silva, volvidos mais de dez anos, perfilha da mesma opinião, afirmando que existe um “vício que é a coordenação dos tempos da justiça. No Brasil, um processo começa e enquanto não acabar não há lugar a outro. Entre nós, temos um processo-crime com uma sessão hoje, outra na próxima semana ou passado 15 dias e andamos meses com isto. E depois, quando chega a sessão de julgamento seguinte, falta este ou falta aquele e é preciso recordar o que é que se disse na sessão anterior; tudo isto também contribui para a morosidade.”<sup>154</sup> De ressaltar que, tanto no relatório do OPJP como nas palavras de Germano Marques da Silva, este é um problema que surge com maior densidade problemática nos processos-crime.

#### viii) Deficiências sistémicas nas regras de procedimento

Este é um problema identificado maioritariamente em alguns Estados de leste, de acordo com o relatório, e relaciona alguns casos de morosidade judicial com a legislação processual nacional e implicando reformas judiciais profundas. Concretamente, o que está aqui em causa é a possibilidade quase *ad infinitum* de reapreciação dos casos. No julgamento *Wierciszewska* c. Polónia, de 25 de novembro de 2003, o tribunal considerou que, uma vez que a fundamentação destas reapreciações constantes decorre de erros cometidos pelas instâncias mais baixas, então isso significa que existe uma séria deficiência no sistema judicial.

#### ix) Dificuldades provenientes da coexistência de tribunais administrativos e tribunais judiciais

---

<sup>153</sup> OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *Relatório breve do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa sobre bloqueios...*, op. cit., pp. 4 e 15.

<sup>154</sup> ANTÓNIO PIRES DE LIMA, ARMANDO MARQUES GUEDES, et al., *Um debate sobre a morosidade...*, op. cit., pp. 33 e 34.



Vários Estados-membros do Conselho da Europa têm na sua organização judiciária tribunais judiciais e tribunais administrativos, sendo que esta organização faz parte das suas culturas jurídicas. De acordo com o relatório, tal pode originar atrasos na medida em que o processo pode estar a correr simultaneamente em ambas as jurisdições por desconhecimento das partes acerca da jurisdição competente, e esta situação pode levar à suspensão do processo.

- O caso português

Esta é uma questão que se relaciona com a que será analisada *infra* no ponto 2.2.2., vi) – disputa da jurisdição competente. Portugal é um dos países cuja organização judiciária engloba uma jurisdição administrativa e uma judicial, daí que este tipo de situações também aconteça em território português. No entanto, não nos deparamos propriamente com casos em que o processo estivesse a correr simultaneamente nas duas jurisdições, mas mais concretamente com casos em que ocorrem atrasos derivados do longo período em que é discutida e escolhida a jurisdição correta. Esta é uma situação que, como se referiu, será analisada *infra*, na alínea vi) do ponto 2.2.2..

### **2.2.2. Atrasos que ocorrem no início e durante o procedimento**

#### **i) A concessão ou a recusa tardia de um pedido de apoio judiciário**

Quer seja recusado ou concedido, o pedido de apoio judiciário pode gerar atrasos no agendamento da primeira audiência em tribunal, pois passam muitas vezes meses até que o requerente obtenha uma resposta.

- O caso português

Nos casos contra Portugal levados ao TEDH não encontramos referências relevantes relativamente ao apoio judiciário. Mas, em *Os atrasos da justiça*, Conceição Gomes retrata a questão do apoio judiciário (não fundamentado) de um outro ponto de vista, ao enquadrá-lo na gama dos “muitos actos (naturalmente, não

todos) [que] são praticados apenas com o objectivo de conseguir o efeito útil de atrasar o andamento do processo”.<sup>155</sup>

- ii) Falhas na notificação das partes, testemunhas ou advogados, ou notificações inválidas

Surgem muitas vezes no contexto de monopólio da convocação das partes por parte dos registos do tribunal, mas também podem estar relacionadas com regras de procedimentos desajustadas, e levam a sucessivos adiamentos das audiências.

- O caso português

Numa análise à jurisprudência do TEDH relativa aos casos contra Portugal, não encontramos referências a este tipo de problema. Não são referidas falhas na notificação ou notificações inválidas, sendo que, em alguns casos, deparámo-nos antes com falhas na notificação das partes de determinadas ocorrências no processo.<sup>156</sup> Ou seja, não há falhas na convocatória das partes, testemunhas ou advogados para se apresentarem em tribunal, mas há falhas na notificação de determinados atos ou acontecimentos de alguma importância e pertinência às partes, ou a uma das partes. Este não é um problema que possa contribuir, em princípio, para a morosidade do processo. Não será o direito ao prazo razoável que estará aqui em causa, mas sim o direito a um processo equitativo.

- iii) O tempo de designação de um juiz de instrução

Este tipo de atraso é mais problemático quando um processo passa por vários níveis, e a designação em cada um deles provoca um atraso adicional.

- iv) Entrada em vigor tardia de legislação de execução essencial

---

<sup>155</sup> Cf. CONCEIÇÃO GOMES, *Os atrasos...*, op. cit., p. 101.

<sup>156</sup> Cf., a título de exemplo, o caso *Ferreira Alves c. Portugal*, de 21 de junho de 2007.

O TEDH tece fortes críticas a estes atrasos que podem prejudicar seriamente as partes. Em jeito de proposta, fala-se numa obrigação para as autoridades administrativas de emissão dos regulamentos de execução necessários para a execução das leis dentro de um "prazo razoável".

- v) Transmissão tardia dos autos do tribunal de primeira instância para o tribunal de recurso, ou atrasos no fornecimento de provas

Este problema reflete quer o mau funcionamento dos registos dos tribunais, quer as falhas na transmissão dos processos.

- O caso português

O caso *Martins Moreira* (1988) é um exemplo deste problema nos tribunais portugueses. Neste caso, é apontada pelo TEDH a duração de mais de oito meses para que o registo de tribunal de comarca transmitisse ao registo do tribunal de recurso o processo.<sup>157</sup>

Mas também a doutrina portuguesa reconhece este problema como fundamento de morosidade. Por exemplo, Conceição Gomes destaca a deficiente coordenação institucional, referindo particularmente as falhas na transmissão do processo dos tribunais de 1.<sup>a</sup> instância para os tribunais de recurso, cujo período de tempo chega a ser mais extenso do que a própria decisão de recurso.<sup>158</sup>

- vi) Disputas de jurisdição competente

O relatório apresenta este problema com base no julgamento *Mihalkov c. Bulgária*, de 10 de abril de 2008, onde o TEDH assinalou que o principal motivo da

---

<sup>157</sup> Cf. caso *Martins Moreira c. Portugal*, 7 de outubro de 1988, §54.

<sup>158</sup> “Da fase de inquérito à fase de execução da sentença, os processos judiciais podem passar por múltiplas organizações e agentes judiciais, quer dentro do sistema judicial quer fora dos tribunais, cuja eficiência de desempenho em muito influencia a duração do processo. Ora, raramente a articulação institucional funciona de forma eficiente. Mas o que aqui queria salientar é que parte da dilação dos processos deve-se às dificuldades de articulação entre as várias fases processuais. Os estudos empíricos evidenciam a necessidade de melhorar as dinâmicas de comunicação entre diferentes organismos da justiça, de modo que os processos não tenham tempos mortos à espera de transitarem de um organismo para o outro, como ocorre, com frequência, dos tribunais de primeira instância para os tribunais de recurso, demorando, por vezes, mais tempo nesse trânsito do que a decidir o próprio recurso...” CONCEIÇÃO GOMES, *Os atrasos...*, *op. cit.*, pp. 101 e 102.

morosidade se prendeu com as questões processuais iniciais de escolha da jurisdição competente. Neste caso, foram precisos 3 anos para resolver a questão prévia da jurisdição competente, tempo que o TEDH considerou demasiado para uma questão processual preliminar.

- O caso português

O caso *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão e outros c. Portugal* é um exemplo fiel do problema que é a questão prévia da escolha da jurisdição competente. Nos tribunais portugueses, tanto no caso *Almeida Garrett* como no caso *Mascarenhas Falcão*, as ações contra o Estado português foram propostas em tribunais ordinários por falha no pagamento da última compensação por expropriação. Em ambos os casos, os tribunais de primeira instância declararam não ter competência *ratione materiae*.<sup>159</sup>

vii) O comportamento dos outros atores no processo judicial

O relatório refere a este preceito os advogados, os notários e entidades públicas não oficiais.

No caso dos advogados, pode estar em causa uma greve dos advogados<sup>160</sup>, uma atividade conjunta do advogado e da parte que representa de forma a prolongar intencionalmente o processo, ou até a ação apenas de uma parte que ao mudar constantemente de advogado contribui em larga medida para o atraso.

Tanto no caso dos notários como das entidades públicas não oficiais (Segurança Social, por exemplo), estão em causa ações pouco diligentes.<sup>161</sup>

- O caso português

---

<sup>159</sup> Cf. caso *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão e outros c. Portugal*, de 11 de janeiro de 2000, §§10-15 e 24-30.

<sup>160</sup> O relatório refere o caso *Calvelli e Ciglio c. Itália*, de 17 de janeiro de 2002, onde o TEDH reitera que o Estado deve minimizar os efeitos sobre o funcionamento dos tribunais. No julgamento *Tsilira c. Grécia*, de 22 de maio de 2008, o TEDH acrescenta ainda que não aceita como justificação de um Estado pela demora nos tribunais a greve de advogados, observando que cabe aos Estados-membros organizar os seus sistemas judiciais de tal forma que os seus tribunais possam garantir o direito à obtenção de uma decisão final em prazo razoável.

<sup>161</sup> Quando estão em causa atos pouco diligentes de entidades públicas não oficiais, a responsabilidade recai sobre o Estado. Todavia, é ao Tribunal que cabe (não a responsabilização pelo parco zelo destas entidades, mas) a função de fazer com que os prazos estipulados sejam respeitados.

Como já foi referido *supra* (quando da referência aos tipos de morosidade), os atrasos num processo podem ter na sua origem o comportamento intencional dos advogados que, por diversas formas, conseguem fazer prolongar o processo nos tribunais. Assim, o panorama mais comum consiste em comportamentos intencionais dos advogados em conjunto com as partes que representam, muitas vezes tendo em vista a prescrição do processo, e em comportamentos algo negligentes de outras entidades. De forma a exemplificar esta situação na litigância portuguesa, podemos chamar à colação o caso *Guincho*. No acórdão, são referidas por diversas vezes as falhas constantes de comparência de alguns advogados e testemunhas, mas o TEDH deixa claro que, apesar de estas faltas de comparência terem contribuído para a morosidade excessiva do processo, não podem ser atribuídas ao litigante.<sup>162</sup>

#### viii) Reformas legislativas enquanto os processos estão em curso

O problema que pode advir das reformas legislativas prende-se com o facto de eventuais mudanças de jurisdição ou na própria organização judiciária nacional poderem implicar a transferência dos processos para outro tribunal – o que, já por si, é um obstáculo na “estrada” da justiça – bem como a nomeação de novos juízes, que terão de ter tempo para se inteirarem dos processos em curso que agora lhes são atribuídos.

- O caso português

Como se afigura de fácil percepção, não é possível, no panorama judicial contemporâneo, pôr em marcha reformas legislativas sem que estejam a decorrer quaisquer processos nos tribunais. O que é assinalado a este propósito, e no caso português concretamente, é a exacerbada produção legislativa. Germano Marques da Silva refere o “excesso de produtividade” do legislador<sup>163</sup>, e José Luis Moreira da Silva, no contexto da reforma processual administrativa portuguesa de 2004, refere que “foram as novidades processuais, eventualmente não totalmente apreendidas pelos actores judiciais e pela sociedade civil que fez entrar a morosidade na justiça administrativa

---

<sup>162</sup> Cf. caso *Guincho* c. Portugal, 10 de julho de 1984, §§15-18, 33 e 34.

<sup>163</sup> ANTÓNIO PIRES DE LIMA, ARMANDO MARQUES GUEDES, *et al.*, *Um debate sobre a morosidade...*, *op. cit.*, p. 28.

quando tudo faria prever o contrário ou, (...) ao criar facilidades, o legislador e administrador da justiça eventualmente aumentou sem pretender a litigiosidade.”<sup>164</sup>

- ix) Diligências previstas em normas de direito processual civil ou criminal que podem ser usadas pelas partes para atrasar ou impedir o procedimento sem salvaguardas

Esta causa de morosidade parte concretamente do antigo sistema italiano, no qual o processo era automaticamente suspenso quando uma das partes questionava a jurisdição de um tribunal civil, e que permitia que as partes, num processo criminal, pudessem apresentar novas provas durante todo o processo, sem que houvesse qualquer sistema de limitação ou controle.

Transparece claramente no relatório que o antídoto aconselhado para este problema é o estabelecimento de um calendário jurídico para o processo, que apenas pode ser extrapolado em casos excepcionais e devidamente justificados.

- x) Problemas relativos aos peritos

Tendo em conta a frequência dos problemas relativos aos atrasos nos processos que advêm de questões conexas com os peritos, no relatório são analisadas separadamente várias subquestões problemáticas.

- x1) Atrasos na contratação de peritos devido à inércia judiciária;

x2) Peritos que falham no cumprimento da sua função, situação que provoca atrasos porquanto requer a contratação de um novo perito e uma segunda opinião. Apesar da total independência dos peritos na elaboração dos seus relatórios, os tribunais têm a obrigação de supervisionar os seus trabalhos e de garantir que as avaliações dos peritos estão a ser corretamente conduzidas;

x3) O tempo concedido pelo tribunal para que o perito efetue a sua avaliação não pode ser estendido até um limite para lá do razoável. O relatório alerta portanto para a responsabilidade dos tribunais na supervisão do trabalho dos peritos, sem que isso interfira na imparcialidade das suas avaliações, mas de modo a garantir a eficiência e celeridade adequadas;

---

<sup>164</sup> ANTÓNIO PIRES DE LIMA, ARMANDO MARQUES GUEDES, *et al.*, *Um debate sobre a morosidade...*, *op. cit.*, p. 61.

x4) Falha na penalização de peritos em casos em que se regista faltas de diligência nas suas atuações. Este é mais um caso em que a inércia dos tribunais é criticada, assinalando-se, mais uma vez, que cabe ao tribunal zelar pela correta e célere condução do processo;

x5) Dificuldade em obter relatórios médicos no âmbito de processos criminais.

- O caso português

O próprio relatório aponta dois casos portugueses como exemplo de problemas relativos aos peritos – o caso *Martins Moreira c. Portugal* (1988) e o caso *Pena c. Portugal* (2003).

O caso *Martins Moreira* é praticamente transversal a todas as subcategorias apontadas pelo relatório. Para além da inércia judiciária, concretamente do registo do tribunal (§17 e 18), há também atrasos devidos a sucessivas falhas na contratação de peritos – indisponibilidade dos serviços requeridos – temporalmente esporádica ou efetiva (§18 e 19) –, excessivo trabalho e por isso impossibilidade de realizar as perícias (§19)... Ao lermos o percurso judicial deste processo na jurisdição nacional, assistimos a uma autêntica “maratona” pericial, num “jogo” alucinante de “passa ao outro e não ao mesmo”. Contas feitas, decorrem quase dois anos entre sucessivas perícias – adiadas, realizadas bastante fora do prazo estipulado, repetidas ou negadas.

No caso *Pena c. Portugal*, o relatório destaca o problema dos sucessivos adiamentos concedidos pelo tribunal, concretamente ao Laboratório de Polícia Científica (LPC). Está aqui em causa um limite máximo de 60 dias estipulado pelo tribunal para que a LPC realizasse as avaliações necessárias, sendo que na realidade este período se estendeu, através de sucessivos adiamentos concedidos pelo tribunal, por mais seis meses para além do tempo previsto (§13 e 14). Neste caso, o Estado português vendo-se confrontado com este atraso injustificado, imputa-o à LPC, furtando-se à responsabilidade, contrapondo o TEDH, que relembra mais uma vez que é ao Estado que cabe zelar pelo cumprimento do prazo razoável e, portanto, tomar as diligências devidas para que existam os meios necessários para que as perícias sejam realizadas em tempo razoável (§22 e 23).

- xi) Vários adiamentos das audiências, quer a requerimento do tribunal, quer a pedido das partes, e excessivos intervalos entre as audiências

O problema aqui volta a repetir-se, destacando-se mais uma vez a falta de controlo que os tribunais têm sobre o decurso dos processos, situação fortemente criticada quer nos acórdãos do TEDH, quer no relatório.

- O caso português

O próprio relatório da CEPEJ refere dois casos portugueses nos exemplos escolhidos: o caso *Baraona* (1987) e o caso *Vaz da Silva Girão* (2002).

No caso *Baraona*, estão em causa consecutivos adiamentos concedidos pelo tribunal, a pedido do Ministério Público, e que resultaram na suspensão do andamento do processo desde 28 de outubro de 1981 (data do primeiro pedido de prorrogação do prazo) até 27 de julho de 1982 (data em que o tribunal concedeu o último adiamento de um mês), sendo que a 11 de fevereiro de 1983 o tribunal administrativo de Lisboa reverteu esta última decisão, recusando o pedido feito pelo Ministério Público, argumentando que este efetuava os pedidos de prorrogação subjetivos, dizendo apenas que precisava de mais tempo, mas sem especificar a questão sobre a qual precisava de mais informação e o caminho que tinha percorrido para a tentar obter.<sup>165</sup> Quando, no acórdão do julgamento, é aferido o comportamento das partes (um dos critérios, como sabemos, de averiguação da violação ou não do artigo 6.º, n.º 1 da CEDH quanto ao prazo razoável), o Governo português defende-se atribuindo as culpas da demora da decisão do tribunal às partes. Ainda no acórdão, segundo o TEDH, as ações do Ministério Público não podem ser atribuídas ao requerente, mas podem certamente ser imputadas ao Estado, uma vez que foram realizadas por uma autoridade do Estado.<sup>166</sup> Também a Comissão foi desta opinião, referindo que, do seu ponto de vista, a principal causa de atraso resulta dos cinco requerimentos do Ministério Público para prorrogação do prazo.<sup>167</sup>

No caso *Vaz da Silva Girão*, o relatório destaca um adiamento *sine die*, que desencadeou, na prática, uma paragem de três anos e dez meses. O próprio Governo

---

<sup>165</sup> Caso *Baraona* c. Portugal, 8 de julho de 1987, §§12-20.

<sup>166</sup> *Ibidem*, §§52 e 53.

<sup>167</sup> *Ibidem*, §54.



português assume que este é um lapso temporal demasiado longo, e o TEDH, perante as evidências, e fazendo uso dos critérios, concluiu também pela violação do artigo 6.º da CEDH.<sup>168</sup>

xii) Erros jurídicos por parte das instâncias judiciais

Chegam também casos ao TEDH cujos atrasos têm origem em erros jurídicos cometidos pelos tribunais. A morosidade decorre de sucessivos reencaminhamentos dos processos dos tribunais de recurso para os tribunais inferiores, devoluções essas que têm na sua base violações processuais que devem ser corrigidas.

xiii) Vários tipos de negligência do tribunal

A por vezes parca diligência que se verifica nos tribunais é também um claríssimo fator de morosidade na resolução dos litígios. No relatório é inclusivamente mencionado, a título de exemplo, a perda de processos...

### 2.2.3. Atrasos que ocorrem após o procedimento

i) Excessivo lapso temporal entre o julgamento e a notificação para o registo do tribunal ou para as partes

Foram registados em alguns países vários meses de intervalo entre a sentença e a notificação para a sua execução. O problema reside normalmente na má formação dos serviços, na incompetência das secretarias dos tribunais ou na inadequação das tecnologias de informação, embora também se possa apontar por vezes a falta de funcionários judiciais.

## 3. Soluções e respostas dos Estados para resolver o problema – *ubi jus ibi remedium*

---

<sup>168</sup> Caso *Vaz da Silva Girão c. Portugal*, 21 de março de 2002, §§12, 19 e 20.

### 3.1. Tendências europeias

No ponto anterior, foram esmiuçadas as causas da parca eficiência e da morosidade processual nos Estados-membros e, quando relevante, concretamente em Portugal.

Como se pensa ter ficado bastante claro, as causas da morosidade processual têm uma escala de variação bastante ampla entre os Estados-membros. Assim, compreende-se também que as soluções não possam ser uniformizadas, devendo revestir-se das características da adequação e personalização, moldando-se ao problema concreto de origem.

No relatório<sup>169</sup> da CEPEJ que usámos como base do ponto anterior é analisada a contribuição do TEDH para a perceção do problema da morosidade nos tribunais europeus. Neste ponto 3. que nos propomos agora desenvolver, usaremos maioritariamente um outro estudo da CEPEJ que é realizado de dois em dois anos. São apelidados *European judicial systems: Efficiency and quality of justice*, e também podem ser consultados *online*.<sup>170</sup> O objetivo será elucidar-nos acerca das principais tendências reformistas, sobre os ventos de mudança que vão soprando pela Europa.

Estes relatórios, por norma, analisam individualmente os vários aspetos que de algum modo podem influenciar a eficiência dos sistemas judiciais dos Estados-membros do Conselho da Europa. Assim, temos análises dos dados relativos, por exemplo, aos juízes, procuradores, advogados, funcionários judiciais, à organização dos tribunais, aos orçamentos para a justiça, ou aos meios alternativos de resolução de litígios. Da análise realizada extraem-se, por sua vez, tendências e rumos que orientam as reformas ou alterações na administração da justiça. Isto é, a informação recolhida acerca das reformas e alterações concerne não apenas aos problemas relativos à morosidade da justiça, mas sim ao todo que influencia a eficiência da justiça. Dissequemos cada uma daquelas categorias.

#### a) Organização dos tribunais<sup>171</sup>

---

<sup>169</sup> <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2204779&SecMode=1&DocId=1965298&Usage=2>.

<sup>170</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/archives\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/archives_en.asp)

<sup>171</sup> COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *European Judicial Systems – Efficiency and quality of justice*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2004, p. 29; COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *European Judicial Systems – Efficiency and quality of justice*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2006, p.

Da evolução dos dados no âmbito da organização judiciária entre 2004 e 2010, podem retirar-se duas tendências: por um lado, alguns países têm vindo a diminuir o seu número de tribunais de 1.<sup>a</sup> instância (na Europa do Norte e Ocidental); por outro lado, outros seguem o caminho do crescimento (na Europa de Leste).

A maioria dos Estados, entre o período analisado, não alterou a sua organização judiciária. Os Estados que têm vindo a reduzir o número de tribunais, fazem-no em nome da contenção orçamental e em busca de uma maior eficiência, uma vez que esta redução (resultante também da aglutinação de pequenas comarcas) é normalmente acompanhada pela criação de tribunais de competência especializada. Os Estados que têm seguido o caminho oposto, são filhos da antiga URSS e têm em marcha reformas mais profundas da justiça, daí que seja dedicada especial atenção ao seu desenvolvimento em número. Esta é também uma tendência cuja justificação por si só preestabelece um abrandamento e estagnação, uma vez que os tribunais não podem continuar a crescer exponencialmente. Ao atingir um nível “ocidentalizado”, este crescimento cessará.

É importante destacar o aumento do número de tribunais de competência especializada. A maioria dos Estados-membros tem-nos, sendo que, segundo dados de 2010, representavam já uma média europeia de 24% de todos os tribunais de 1.<sup>a</sup> instância. Esta aparenta ser uma tendência crescente.

- Em Portugal

A reforma judicial introduzida pela Lei n.º 52/2008 é referida no relatório de 2012 (dados de 2010), no âmbito dos países que tinham em curso, à data, reformas do seu sistema judicial. A este propósito, referem-se a reforma do mapa judicial, medidas destinadas à aceleração dos processos, ao aumento da eficiência, à redução de custos, a evitar desperdícios e à centralização da gestão das instalações e equipamentos.<sup>172</sup>

---

61; COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *European Judicial Systems – Efficiency and quality of justice*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2008, p. 74; COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *European Judicial Systems – Efficiency and quality of justice*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2010, p. 83; COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *European Judicial Systems – Efficiency and quality of justice*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012, p. 97.

<sup>172</sup> Cf. COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *European Judicial Systems – Efficiency and quality of justice*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012, p. 375.

Atualmente, desde a aprovação da Lei n.º 62/2013, que estabelece a nova Organização do Sistema Judiciário, Portugal está entre os Estados que seguem o trilho da redução do número de tribunais de 1.ª instância, assim como do aumento dos tribunais de competência especializada.

b) Meios alternativos de resolução de litígios<sup>173</sup>

A resolução prévia de litígios é apontada recorrentemente nestes relatórios como um mecanismo que contribui para o aumento da eficiência judiciária. Deste modo, a sua estimulação dentro dos Estados-membros esteve em crescimento nesta última década. Dados de 2010 informam-nos que apenas quatro Estados-membros não oferecem qualquer forma de resolução alternativa de litígios: Azerbaijão, Bulgária, República Checa e São Marinho. A maioria dos Estados oferece pelo menos duas formas alternativas de resolução de litígios: a mediação e a arbitragem. Para além de uma maior oferta neste campo, os Estados-membros têm procurado a sua efetivação através também da sua obrigatoriedade para determinadas matérias e de apoio judiciário (em 2010, 32 Estados concediam apoio jurídico para a mediação de processos judiciais).

- Em Portugal

Portugal é um dos Estados onde a sociedade é “judicializada”, questão que já abordámos *supra*.<sup>174</sup> Nestes casos, a disponibilização de um sistema completo e efetivo de meios alternativos de resolução de litígios torna-se ainda mais vital para a eficiência dos procedimentos judiciais, na medida em que desvia da via judicial casos e problemas de relevância menos jurídica e que podem ser resolvidos com base no consentimento e acordo das partes, em detrimento de uma resolução judicial proveniente de uma decisão do juiz.

Em 2004, Portugal resolveu através da mediação um total de 694 casos no direito civil e de 249 no direito da família.

Em 2006, existia mediação judicial no âmbito do direito civil e comercial, direito da família e direito do trabalho. Naquele ano, foram resolvidos através da mediação 1706 casos de direito civil e 13 de direito da família. Todavia, apesar do

---

<sup>173</sup> *Idem*, 2006, p. 149; *Idem*, 2008, p. 99; *Idem*, 2010, p. 107; *Idem*, 2012, p. 129.

<sup>174</sup> Cf. pp. 29-30.

crescimento, nesta altura ainda não era disponibilizado apoio jurídico para a mediação. O relatório concernente ao ano de 2006 destaca ainda a existência da arbitragem como meio alternativo de resolução de litígios em casos de disputas comerciais, setor de trabalho público-privado, propriedade intelectual, arrendamento urbano, acidentes de viação, direitos dos consumidores e direito do desporto.

Em 2008, Portugal disponibilizava três formas de resolução alternativa de conflitos: mediação, arbitragem e conciliação. A mediação judicial existia em todos os tipos de casos, *id est*, civil e comercial, família, trabalho, administrativo, e penal. Assim, em 2008, foram resolvidos através da mediação 5925 casos de direito civil, 80 de direito da família e 95 de direito penal. Com mais este alargamento, passou a existir também apoio jurídico para os processos de mediação.

Em 2010, os processos de mediação voltam a aumentar, tendo sido resolvidas 2406 disputas de direito civil, 83 de família, 116 de trabalho e 249 criminais.

#### c) Orçamento<sup>175</sup>

Desde 2002, é visível a tendência para um aumento regrado dos orçamentos dos Estados-membros para a justiça. Todavia, deve ter-se em conta a diversidade dos montantes consignados à justiça entre os Estados-membros.

Relativamente à distribuição do orçamento pelas diferentes rubricas, verificamos que, em média, a nível europeu, as principais despesas dos tribunais dizem respeito à remuneração dos juízes e funcionários judiciais (65%), destacando-se ainda os 15% gastos com as instalações. Relativamente às tecnologias da informação, outro fator tido como bastante relevante para o aumento da eficiência dos tribunais e da justiça, cabem-lhes 3% do orçamento. No relatório de 2008 referia-se que, com o aumento em âmbito e profundidade da aplicação destas tecnologias na justiça, seria inevitável que este orçamento aumentasse acompanhando assim esta tendência. Porém, no relatório de 2012, chegava-se à conclusão que esta percentagem se mantinha, apesar de se verificar um crescimento constante da informatização (+30% entre 2008 e 2010), visto que os custos a ela relativos (à sua implementação) têm vindo a ser reduzidos.

---

<sup>175</sup> COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *European Judicial Systems – Efficiency and quality of justice*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2004, p. 19; *Idem*, 2006, p. 17; *Idem*, 2008, p. 18; *Idem*, 2010, p. 15; *Idem*, 2012, p. 17.

Um outro facto bastante importante no âmbito do orçamento para a justiça está relacionado com o apoio judiciário. Todos os Estados-membros disponibilizam sistemas de apoio judiciário, pelo menos em matéria penal, destacando-se a tendência do aumento do orçamento consignado a este apoio, embora acompanhada pelo decréscimo do número de casos em que ele é concedido.

No relatório de 2010 é já referido o eventual impacto que a crise económica e financeira pode ter nos orçamentos para a justiça. Esta é apontada como uma das razões para que, pela primeira vez, quatro dos Estados-membros tenham diminuído estes orçamentos. Aqui a CEPEJ refere também a probabilidade, a nível europeu, de que a taxa de crescimento dos orçamentos para a justiça até então verificada desacelere significativamente e, inclusive, que a curva seja invertida. No relatório seguinte, elaborado em 2012, esta questão, como não poderia deixar de ser, volta a ser abordada, sendo que desta vez nove Estados (em detrimento dos anteriores quatro) cortaram no orçamento para a justiça. Juntamente com cortes orçamentais gerais da despesa pública, a justiça viu-se afetada, ao mesmo tempo que um efeito indireto da crise recai nesta diminuição do orçamento: litígios sociais, comerciais e de direito do trabalho crescem em virtude do agravamento da situação económica – provocando custos adicionais para a justiça.<sup>176</sup> É importante realçar que este corte não provém necessariamente apenas da crise económica e financeira, mas também de uma normal desaceleração do investimento anterior feito pelos Estados-membros com sistemas judiciais menos desenvolvidos.

Do relatório de 2008 podemos retirar uma nota da maior importância, respeitante à eficiência judiciária e aos recursos financeiros destinados à justiça. Apesar de existir uma relação de interdependência entre um fraco desempenho e eficiência dos tribunais e os recursos financeiros que lhes são adstritos, o inverso não será necessariamente

---

<sup>176</sup> No respeitante à violação do direito ao prazo razoável, o TEDH tem sido pouco recetivo ao argumento justificativo das dificuldades económicas e financeiras do Estado em causa. Reafirmou-o no acórdão do caso *Scordino c. Itália*, 29 de março de 2006, §199, e em 2013, num seminário anual que marca a abertura do ano judicial do TEDH, quando a crise económica e financeira se refletia em climas de forte austeridade em alguns dos Estados partes da Convenção, voltou a fazê-lo pelas palavras de Ioannis Sarmas. Este orador destaca, entre três grupos de direitos que mais facilmente são atacados num clima de austeridade, o direito ao prazo razoável. Mencionando concretamente a Grécia, o caso mais evidente, refere que já foram proferidos três julgamentos piloto quanto ao prazo razoável (*Vassilios Athanasiou e Outros c. Grécia*, 21 dezembro 2010; *Michelioudakis c. Grécia*, 3 abril 2012; e *Glykantzi c. Grécia*, 30 outubro 2012). Consciente do profundo impacto que a intervenção externa teve e tem no orçamento público grego, incluindo o da justiça, não deixa de reafirmar as obrigações positivas que os Estados assumiram de respeito pelos direitos humanos perante a Convenção. Cf. COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Implementing the European Convention on Human Rights in times of economic crisis - Dialogue between judges 2013*, Estrasburgo, pp. 12-15.

verdadeiro, ou seja, mais recursos financeiros não significam obrigatoriamente mais eficiência.

- Em Portugal

No relatório piloto de 2004, podemos ver nos gráficos, quando se analisa a despesa pública em tribunais e apoio judiciário por habitante, em percentagem relativamente ao salário médio bruto, que Portugal é o segundo país onde, em 2002, efetivamente mais se gastou na justiça. Em 2004, Portugal continua a ter um orçamento bastante generoso para a justiça (tendo em conta o PIB *per capita*), mas foi neste ano ultrapassado por mais países.

Tanto no relatório de 2008 como no de 2010, Portugal (entre outros países) não forneceu dados acerca do orçamento para o Ministério Público, falhando, por isso, diversas grelhas de análise de dados. De 2006 para 2008, houve um aumento de 24,5% no orçamento aprovado para a justiça em Portugal, sendo que a média deste aumento entre os Estados-membros foi de 27,7% e a mediana de 17,7%.

Segundo dados de 2008, a percentagem do orçamento para a justiça gasta em salários aumentou, relativamente a dados de 2006, 15,4%, tendo sido a média deste aumento de 30,3% e a mediana de 17,5%.

No último relatório, o de 2012, Portugal já forneceu dados relativos ao orçamento para o Ministério Público. Assim, foi possível uma análise mais completa e real da distribuição e aplicação do orçamento para a justiça, no ano de 2010. Um dos maiores investimentos de Portugal neste ano, no campo da justiça, foi nas tecnologias da informação, com um aumento de 24,95% entre 2008 e 2010. Em 2010, o orçamento público anual total atribuído a todos os tribunais, Ministério Público e assistência jurídica, como parte (em percentagem) do PIB *per capita* foi, em Portugal, de 0,41%, tendo sido a média de 0,34% e a mediana de 0,30%. Deste orçamento para a justiça de 2010, Portugal gastou 75,5% nos tribunais, 7,4% em apoio judiciário e 17,1% no Ministério Público.

d) Juízes<sup>177</sup>, Procuradores<sup>178</sup>, Funcionários judiciais<sup>179</sup> e Advogados<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *European Judicial Systems – Efficiency and quality of justice*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2004, p. 33; *Idem*, 2006, p. 77; *Idem*, 2008, p. 108; *Idem*, 2010, p. 117; *Idem*, 2012, p. 143.

Relativamente aos juízes é necessário, antes de mais, fazer notar a diferença abismal no que a esta questão concerne entre os Estados-membros onde vigora o sistema da *Common Law* e os restantes Estados-membros.

Nos relatórios da CEPEJ que estamos a usar neste ponto, quando da análise aos juízes nos Estados-membros, é feita uma distinção entre juízes profissionais, juízes profissionais ocasionais e juízes não profissionais. Assim, relativamente aos países da *Common Law*<sup>178</sup>, importa referir que a regra são os juízes profissionais ocasionais, ou seja, pessoas formadas na área do direito, com experiência e algum treino específico, mas que apenas ocasionalmente e esporadicamente exercem a função de juiz. Estes diferem dos juízes profissionais, na medida em que estes foram recrutados e treinados para exercer única e exclusivamente como juízes a tempo inteiro, sendo pagos como tal. Acresce ainda a categoria de juiz não profissional, que engloba os juízes leigos, ou seja sem formação jurídica, sendo recrutados normalmente caso a caso e tendo em vista a sua mais-valia em conhecimentos técnicos específicos, e os juízes de paz, que lidam principalmente com o tratamento de reclamações cíveis de menor importância ou delitos menores.

Feita esta ressalva, facilmente se compreende como pode ser injusta a análise objetiva destes dados, dado o largo espectro de definições e *nuances* que existem de Estado para Estado. Ainda assim, é possível elaborar alguns esquemas comparativos, o que a CEPEJ fez.

Tal qual os outros elementos acabados de analisar, também relativamente ao número de juízes, incluídos no volume global de recursos humanos, houve um crescimento nos países onde se levaram a cabo reformas mais profundas. À parte estes casos específicos, há uma tendência para a estabilização do número de juízes nos Estados-membros, entre 2004 e 2010. É possível ainda concluir que, tendencialmente, por 100 mil habitantes, os Estados da Europa de Leste e Central têm mais juízes do que os Estados do oeste europeu.

Relativamente aos procuradores, em alguns Estados-membros, existe uma certa indissociabilidade dos juízes, dado que o orçamento para o Ministério Público dificilmente pode ser separado do orçamento para os tribunais, e os juízes e os

---

<sup>178</sup> *Idem*, 2004, p. 57; *Idem*, 2006, p. 105; *Idem*, 2008, p. 164; *Idem*, 2010, p. 181; *Idem*, 2012, p. 231.

<sup>179</sup> *Idem*, 2004, p. 33; *Idem*, 2006, p. 83; *Idem*, 2008, p. 117; *Idem*, 2010, p. 127; *Idem*, 2012, p. 157.

<sup>180</sup> *Idem*, 2004, p. 71; *Idem*, 2006, p. 127; *Idem*, 2008, p. 211; *Idem*, 2010, p. 237; *Idem*, 2012, p. 307.

<sup>181</sup> Nos termos que aqui se afiguram relevantes, Reino Unido (Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte).



magistrados do Ministério Público têm programas de formação e salários semelhantes. E se, relativamente aos juízes, existem várias variantes consoante os Estados-membros, aqui assistimos a um leque de funções mais ou menos extenso que varia de acordo com as maiores ou menores competências que lhe são atribuídas. Por exemplo, em todos os Estados-membros o procurador tem um papel na acusação e no prosseguimento do caso para julgamento. Mas apenas menos de metade dos Estados-membros permitem que um procurador possa encerrar um caso através da imposição de sanção ou de uma medida negociada, sem qualquer decisão judicial.<sup>182</sup> As diferenças são particularmente importantes nas áreas fora do direito penal e estão relacionados com o estatuto dos procuradores. Assim, a comparação entre os Estados-membros deve ter em conta este facto.

A nível europeu, no que concerne à evolução do número de magistrados do Ministério Público, entre 2006 e 2010, houve um aumento, quando analisada a globalidade dos Estados. Contudo, tendo em conta os dados de cada um individualmente, deparamo-nos com alguma heterogeneidade, visto que cinco Estados-membros<sup>183</sup> registaram um decréscimo assinalável de mais de 10%, enquanto em sete<sup>184</sup> houve um aumento deste número em mais de 10%.

Relativamente aos funcionários judiciais (não juízes ou procuradores), os relatórios da CEPEJ tendem a separar duas categorias: a primeira e mais importante categoria é jurídico-profissional e consiste quer em auxiliar o juiz nos atos processuais ou no processo de tomada de decisão, quer em cumprir tarefas quase judiciais por iniciativa do funcionário (*Rechtspfleger*). A segunda categoria de deveres é essencialmente técnico-administrativa e apoia o sistema judicial de forma indireta. De um modo geral, a evolução dos dados sobre o número dos funcionários nos tribunais (para além dos magistrados judiciais ou do Ministério Público) manteve-se estável entre 2004 e 2010. Acrescenta-se ainda que, na grande maioria dos Estados-membros, certas atividades não jurídicas dos tribunais são realizadas por entidades privadas.

Da análise dos dados relativos aos advogados, os relatórios destacam a clara tendência de crescimento do número de advogados, em quase todos os Estados-membros, desde 2004, tendo sido assinalado o facto de, até ao último relatório de 2012,

---

<sup>182</sup> COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *European Judicial Systems – Efficiency and quality of justice*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012, p. 237.

<sup>183</sup> Andorra, Arménia, Geórgia, Letónia e Noruega.

<sup>184</sup> Áustria, Dinamarca, Malta, Montenegro, Eslováquia, Espanha e Irlanda do Norte.

não se terem notado efeitos visíveis e concretos da crise económica e financeira. O elevado número de advogados é uma característica de várias zonas geográficas da Europa. Em regra, os Estados do sul da Europa têm o maior número de advogados em relação à população, e isto pode derivar do facto de as sociedades serem mais “judicializadas” em tais Estados do que nos Estados do norte da Europa. Seria uma conclusão precipitada estabelecer a partir destes números uma correlação entre o número de advogados e o volume e a duração dos processos. Nos relatórios faz-se ainda notar que nem um elevado número de advogados por habitante é garantia bastante de que exista uma proteção efetiva dos direitos dos cidadãos, nem o número declarado de advogados corresponde ao número de advogados que efetivamente exercem a profissão.

- Em Portugal

Em 2004, existiam em Portugal 16,7 juízes profissionais por 100 mil habitantes. Em 2006, este número passou a 17,4 e, em 2008, para 18 (sendo que neste ano a média dos Estados-membros era de 20,6 e a mediana de 17,4). Em 2010, o número de juízes profissionais em Portugal era de 18,4 por 100 mil habitantes (com uma média dos Estados-membros de 21,6 e uma mediana de 18). Entre 2004 e 2008 o número de juízes profissionais aumentou em média 3% por ano, enquanto em Portugal este aumento foi de 3,8%. Entre 2006 e 2010 o número de juízes profissionais por 100 mil habitantes aumentou em média 2,1% e em Portugal este valor foi de 2,8%. Quer isto significar que, como já foi referido, se caminha no sentido de uma estabilização do número de juízes. Deve ainda fazer-se uma ressalva da maior importância: as comparações entre os números portugueses e os de outros Estados-membros não podem ser usadas numa análise comparativa fidedigna, já que muitos são os Estados-membros em que o número de juízes profissionais é ridiculamente baixo (usando o nosso número como padrão de comparação), mas têm, todavia, um elevadíssimo número de juízes não profissionais.

Entre 2004 e 2010 o número de procuradores por 100 mil habitantes aumentou cerca de 2% (passando de 11,6 para 13,9), enquanto o número de funcionários por procurador rondou 1,2. Comparativamente às médias europeias, o número de procuradores situa-se ligeiramente acima e o número de funcionários por procurador ligeiramente abaixo.<sup>185</sup>

---

<sup>185</sup> Em 2010, existiam 13,9 procuradores por 100 mil habitantes em Portugal (média europeia de 11) e 1,2 funcionários por procurador (média europeia de 1,6).

Em 2004, 7506 funcionários judiciais (para além dos magistrados) trabalhavam nos tribunais em Portugal. Em 2006, trabalham 7187 funcionários nos tribunais portugueses. Em 2008, 6787 funcionários, e cerca de 3,9 por juiz profissional. Em 2009, o número de funcionários por juiz profissional rondava os 3,6. Em 2010, 6631 era o número de funcionários dos tribunais, sendo o *ratio* de 3,4 por juiz profissional. Entre 2006 e 2010, este *ratio* de funcionários por juiz profissional diminuiu 6,8%.

### 3.2. Reformas concretas relevantes

Percorrido este trilha pelas tendências reformistas que se verificaram nos últimos 10 anos nos Estados-membros do Conselho da Europa, poderemos agora debater algumas reformas concretas a que foi possível assistir em alguns Estados-membros de modo a responder ao problema da razoabilidade da duração da decisão judicial e de que modo estas reformas ou opções legislativas tiveram ou não impacto na eficiência judiciária.

Numa publicação do Conselho da Europa de 2009, já referida neste trabalho, a propósito de uma compilação de textos bastante exaustiva relativa à reforma contínua da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, por diversas vezes o tema da eficiência judiciária é, naturalmente, debatido, existindo mesmo um capítulo intitulado “*The improvement of domestic remedies with particular emphasis on cases of unreasonable length of proceedings*”, que tem por base um seminário que partiu da presidência polaca do Comité de Ministros (CM) do Conselho da Europa, a 25 de abril de 2005.<sup>186</sup> Das várias intervenções neste seminário, iremos conseguir retirar algumas análises de caso, e é daí que partiremos.

A primeira intervenção (logo depois do discurso de abertura proferido pelo, à época, ministro dos Negócios Estrangeiros polaco), da autoria do então presidente do TEDH, Luzius Wildhaber, enceta a sessão com uma questão de forte relevo: a falha do próprio TEDH em proclamar as suas decisões num prazo razoável. Este é um problema também debatido por Autores portugueses<sup>187</sup>, e que, de acordo com Luzius Wildhaber, tem a sua origem nos chamados “casos repetitivos”. Isto é, o Tribunal parece não conseguir responder aos pedidos que lhe são submetidos em tempo razoável porque é

---

<sup>186</sup> COUNCIL OF EUROPE/COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS, *Reforming the European Convention on Human Rights: A work in progress*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2009, p. 79.

<sup>187</sup> Cf., a título de exemplo, IRENEU CABRAL BARRETO, “A jurisprudência do novo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem” in *Sub Judice* 28, outubro de 2004, pp. 28 e 29.

inundado por casos que são praticamente cópias uns dos outros, mas que, e apesar disso, necessitam sempre de ser lidos e estudados individualmente para se perceber se é efetivamente uma repetição ou não. Wildhaber conclui, todavia, que dentro dos tipos de casos repetitivos que já foi possível categorizar, o problema da duração dos processos é o que tem maior impacto, afetando mais de metade dos Estados-membros. Assim, defende que este não é um problema que deva ser levado às instâncias europeias, mas sim que deva ser resolvido pelos sistemas jurídicos domésticos, uma vez que “não é necessário um TEDH para se perceber que 10 anos numa instância é um pouco longo demais”.<sup>188</sup> Ou seja, começou a tomar-se consciência de que a violação do artigo 6.º, n.º 1 da CEDH decorrente da morosidade da justiça, apesar de se enquadrar na jurisdição do TEDH porquanto lhe compete averiguar da violação por parte dos Estados-membros da normas da CEDH, dizia mais respeito aos próprios Estados-membros por ser da sua competência – incluída na obrigatoriedade de respeitar as sentenças definitivas do TEDH em que forem partes, conforme o artigo 46.º, n.º 1 da CEDH – a adequação das normas do foro interno de modo a que não violassem as normas da Convenção. Está aqui em causa uma manifestação clara do princípio da subsidiariedade,<sup>189190</sup> perfeitamente enquadrado também pelo que já por diversas vezes aqui referimos: as causas da morosidade da justiça diferem de Estado para Estado, ao sabor das diferentes tradições jurídico-legais.

Passando a um debate mais específico, focado nos problemas concretos de alguns Estados-membros, outro orador, Krzysztof Drzewicki, começa por separar os Estados-membros afetados por estes problemas em dois grupos distintos: os que apresentam um estado mais avançado desta “doença”, configurando aqui já um problema estrutural – Itália, Áustria, França, Croácia, República Checa, Grécia, Hungria, Polónia, Portugal, Eslováquia, Ucrânia e Federação Russa<sup>191</sup> –, e os que são democracias estabelecidas e com bom funcionamento, tradicionalmente conhecidas pela sua eficiente administração da justiça – países nórdicos, Alemanha, Países Baixos, Irlanda e Reino Unido. Analisemos alguns destes casos.

---

<sup>188</sup> COUNCIL OF EUROPE/COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS, *Reforming the European Convention on Human Rights: A work in progress*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2009, p. 84.

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 93.

<sup>190</sup> Cf. TIAGO SERRÃO, “A Subsidiariedade...”, *op. cit.*, pp. 793-838.

<sup>191</sup> Este grupo de Estados é bastante semelhante ao grupo com mais casos de violação do artigo 6.º, n.º 1 no que concerne à duração dos processos que podemos consultar *online* numa estatística de 1959–2012 no sítio do TEDH: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2012\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2012_ENG.pdf)

A primeira experiência relatada é a da República Checa,<sup>192</sup> um Estado que já foi condenado várias vezes por violação do artigo 6.º, n.º 1, por morosidade processual. O sistema legal checo disponibiliza aos seus cidadãos alguns métodos para serem usados contra a duração excessiva dos processos. Por exemplo, as partes têm o direito de pedir uma aceleração nos procedimentos administrativos, bem como nos procedimentos criminais, estando estes na fase preliminar antes do caso ser levado perante o tribunal.

As falhas apontadas nos acórdãos do TEDH relativamente à aceleração de procedimentos com vista à prevenção da morosidade processual, direcionavam para um de dois caminhos: ou melhorar os poderes já atribuídos ao Tribunal Constitucional ou alterar ou transformar o recurso a uma autoridade superior numa solução de natureza diferente. Este último foi o caminho escolhido, concretamente ao melhorar este recurso, transformando-o numa aplicação para a determinação de um prazo para a conclusão de uma medida processual. Aplica-se a todos os tipos de procedimentos judiciais e tem que ser esgotado antes de uma queixa contra a República Checa ser submetida no TEDH. Este pedido de imposição de um limite temporal é um mecanismo que pode ser usado por qualquer parte do processo que considere estar perante atrasos injustificados. Uma nota evidente, mas que nem por isso perde importância: este procedimento, embora melhore a posição das partes perante uma justiça demasiado lenta, nada pode fazer em relação aos processos que já têm uma duração demasiado longa.

Para além deste mecanismo introduzido em 2005, o CM aponta ainda as alterações de 2008 e 2009 do Código de Processo Civil como alterações processuais que visaram diminuir o volume de trabalho dos juízes, simplificar os procedimentos e prevenir atrasos. O CM reconheceu, à data do relatório, que o Ministério da Justiça da República Checa dedica especial atenção ao problema da duração dos processos e que as estatísticas apresentadas revelam uma tendência positiva.<sup>193</sup>

Na segunda edição dum relatório da CEPEJ de 2012, relativo à duração dos processos nos tribunais dos Estados-membros baseado na jurisprudência do TEDH, podemos, num dos anexos, analisar uma tabela que contém os dados desde 2006 a 2010 acerca das condenações dos Estados no âmbito do artigo 6.º, n.º1 da CEDH. Vendo os dados da República Checa, percebemos que as políticas implementadas de facto

---

<sup>192</sup> COUNCIL OF EUROPE/COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS, *Reforming the European Convention on Human Rights: A work in progress*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2009, pp. 101-104.

<sup>193</sup> COUNCIL OF EUROPE/COMMITTEE OF MINISTERS, *Supervision of the execution of judgments – Annual Report – 2009*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2010, p. 121.

sortiram efeito, pelo menos no que se refere às condenações por violação da razoabilidade da duração processual.<sup>194</sup>

Relativamente à Polónia, outro país com alguns problemas no que concerne à excessiva duração processual, compete, de acordo com a Resolução Interina (2007) 28 adotada pelo Comité de Ministros e 4 de abril de 2007,<sup>195</sup> em primeiro lugar, referir que o país procedeu a diversas reformas legislativas, do código de processo penal (em 1997) e do código de processo civil (1997, 2004 e 2005), a um aumento do número de magistrados e de funcionários judiciais, a alterações na organização judiciária e a um aumento do orçamento para a justiça. Em segundo lugar, é importante sublinhar a Lei de 17 de junho de 2004 enquanto medida adotada para introduzir no ordenamento jurídico polaco um solução efetiva para os casos de duração excessiva do processo. Esta norma foi adotada tendo em conta o importante julgamento do caso *Kudla* c. Polónia, de 26 de outubro de 2000. A lei de 2004 aplica-se ao processo civil, penal, administrativo e executivo.

No relatório anual do Comité de Ministros de 2007, esta lei é elogiada, bem como os resultados por ela alcançados comprovados por dados estatísticos.<sup>196</sup> Estes revelam, em particular, uma tendência de diminuição da pendência dos casos mais antigos (mais de cinco anos). Todavia, tendo em conta algumas falhas na lei e considerando a gravidade do problema sistémico em questão, o CM em abril de 2007, sugeriu através de uma Resolução algumas opções e caminhos a ser tidos em conta pelas autoridades polacas.<sup>197</sup> Um dos problemas detetados pelo CM foi a inaplicabilidade da Lei de 2004 à fase de investigação dos processos-crime, situação que, segundo o relatório do ano seguinte<sup>198</sup>, foi corrigida.

---

<sup>194</sup> Cf. COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE CEPEJ, *Length of court proceedings in the member states based on the case law of the European Court of Human Rights*, 2.<sup>a</sup> ed., Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012, p. 73.

<sup>195</sup> Esta resolução pode ser consultada online em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/IntRes2008\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/IntRes2008_en.pdf)

<sup>196</sup> Relativamente à segunda edição do relatório da CEPEJ já mencionado, podemos verificar que os dados das condenações por violação por parte da Polónia da resolução do litígio em prazo razoável, apesar de atualmente tenderem para um decréscimo, este não foi constante, já que houve um pico de condenações em 2008. Cf. COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE CEPEJ, *Length of court proceedings in the member states based on the case law of the European Court of Human Rights*, 2.<sup>a</sup> ed., Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012, p. 74.

<sup>197</sup> COUNCIL OF EUROPE/COMMITTEE OF MINISTERS, *Supervision of the execution of judgments – Annual Report – 2007*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2008, p. 91.

<sup>198</sup> Cf. COUNCIL OF EUROPE/COMMITTEE OF MINISTERS, *Supervision of the execution of judgments – Annual Report – 2008*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2009, p. 131.

A experiência polaca volta a ser mencionada no relatório anual de 2011, envolta em elogios às melhorias alcançadas, mencionando, nomeadamente, a informatização do processo, numerosas alterações da lei destinadas a acelerar processos e a introdução de uma solução efetiva.

Relativamente à experiência italiana, é inevitável focar duas questões fulcrais: (1.) Itália é o país com mais violações do artigo 6.º, n.º 1 da CEDH, por morosidade da justiça<sup>199</sup>; e (2.) a Lei n.º 89 de 2001, mais conhecida como “Lei Pinto”. O consecutivo primeiro lugar no pódio dos Estados mais violadores do artigo 6.º, n.º 1 da CEDH e o grande impacto que a “Lei Pinto” acabou por ter a vários níveis, obrigam-nos a que nos debrucemos um pouco mais demoradamente neste Estado-membro.

Orador integrado nas Conferências a que temos aludido, Francesco Crisafulli<sup>200</sup> começa por reconhecer o problema grave italiano no que se refere à duração dos processos, mas acrescenta que a “Lei Pinto” veio alterar bastante esta situação. Esta lei, elaborada na senda dos efeitos colaterais do acórdão do TEDH no julgamento do caso *Kudla c. Polónia* (26 de outubro de 2000), permite a qualquer das partes recorrer a um tribunal do foro para obter uma compensação pecuniária sempre que haja uma falha no requisito da duração razoável. Esta norma, todavia, não fornece quaisquer medidas que permitam acelerar os processos, ou seja, tem um cariz meramente compensatório. A entrada em vigor desta lei constituiu um novo patamar a ser ultrapassado na exaustão dos meios internos, requisito, como já sabemos, de admissibilidade de uma queixa contra um Estado-membro no TEDH por duração processual excessiva. Crisafulli deixa claro, contudo, que esta foi uma lei projetada nos “corredores” do TEDH, pensada para fazer face aos problemas que Itália criava ao Tribunal com os seus processos numerosíssimos, e não propriamente para fazer face às deficiências concretas do sistema judicial italiano. Isabel Celeste Fonseca vai também ao encontro desta apreciação quando, a propósito da “Lei Pinto”, refere que “o juiz italiano procedeu a uma “verdadeira clonagem” do regime jurídico europeu de proteção do direito ao prazo razoável.”<sup>201</sup> Não obstante, a aprovação desta lei foi recebida com forte entusiasmo e na esperança de um impacto positivo. No entanto, o que é certo é que após a sua entrada

---

<sup>199</sup> Cf. [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2012\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2012_ENG.pdf) – Itália, entre 1959 e 2012, foi condenada pelo TEDH por violação do prazo razoável da duração dos processos, na totalidade, 1171 vezes.

<sup>200</sup> COUNCIL OF EUROPE/COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS, *Reforming the European Convention on Human Rights: A work in progress*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2009, p. 115.

<sup>201</sup> ISABEL CELESTE M. FONSECA, “A responsabilidade do...”, *op. cit.*, p. 17

em vigor, o TEDH se viu confrontado com outro tipo de queixas contra o Estado italiano e relativos à aplicação desta lei. Isto é, as alterações que foram trazidas pela “Lei Pinto” a que já aludimos, passaram a constituir um novo patamar, um novo mecanismo cujo recurso seria obrigatório esgotar para considerar válida a apresentação de uma queixa junto do TEDH. O problema que se verificou e que transparece em vários acórdãos deste tribunal posteriores à “Lei Pinto” diz respeito ao valor da compensação pecuniária definida e aplicada pelos tribunais do foro, na medida em que este era manifestamente inferior aos valores praticados pelo TEDH em casos semelhantes. Assim, como refere Isabel Celeste Fonseca, “volvidos sete anos sobre a sua entrada em vigor, [...] o Tribunal de Estrasburgo, ao avaliar da eficácia desta figura reparadora, em nove processos, que lhe foram subsidiariamente submetidos, constatou que haveria falta de adequação da reparação atribuída às vítimas pelo juiz italiano.”<sup>202</sup> A influência do TEDH na “Lei Pinto” não se prendeu, portanto, apenas com a sua elaboração, mas também, como mais tarde se verificou, com a sua aplicação.<sup>203</sup>

Assim, relativamente à experiência italiana, não se pode concluir que a “Lei Pinto” tenha sido, do ponto de vista da redução da morosidade processual, uma solução eficaz. Nos relatórios do Comité de Ministros, o problema italiano tem lugar de destaque, sendo praticamente transversal a todos aqueles. O Comité de Ministros reafirma, ano após ano, o incentivo às autoridades italianas para que prossigam na implementação de uma verdadeira reforma da justiça que se traduza numa redução dos atrasos processuais injustificados e conducente a uma justiça mais justa e eficiente. No último relatório disponível à data, o de 2012<sup>204</sup>, o Comité de Ministros refere que a situação continua a ser bastante preocupante, e a “Lei Pinto”, já com mais de 10 anos, permanece mais uma fonte de problemas do que uma solução eficaz. O Comité de Ministros encoraja as autoridades italianas, neste relatório, a estabelecer um plano de ação consolidado, colaborando, para isso, mais de perto com os órgãos do Conselho da

---

<sup>202</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>203</sup> Cf. decisão de admissibilidade do caso *Scordino c. Itália*, 27 de março de 2003, p. 15: “Embora a margem de apreciação pelos tribunais nacionais deva ser observada, estes tribunais devem também estar de acordo com a jurisprudência do Tribunal, através da atribuição de valores correspondentes. Tendo em conta os elementos de prova trazidos perante o Tribunal, este considera que não há justificação para tal discrepância entre a jurisprudência de Estrasburgo e da aplicação da Lei Pinto no presente caso. Consequentemente, a soma atribuída aos requerentes não pode ser considerada adequada e, portanto, capaz de superar a alegada violação.” (tradução nossa).

<sup>204</sup> COUNCIL OF EUROPE/COMMITTEE OF MINISTERS, *Supervision of the execution of judgments – Annual Report - 2012*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2013, página 99.



Europa especializados nesta matéria, com o objetivo de encontrar soluções eficazes, válidas e sustentáveis.

Novamente com base nos dados constantes do relatório da CEPEJ de 2012,<sup>205</sup> verificamos que entre 2006 e 2008, as condenações por violação no artigo 6.º, n.º 1 da CEDH, por excessiva duração do processo, aumentaram progressivamente, descendo drasticamente no ano de 2009, voltando a aumentar em 2010.

O acórdão do julgamento *Kudla c. Polónia*, teve também impacto no sistema jurídico da Eslováquia, refletindo-se concretamente na Lei Constitucional n.º 90/2001 Z.z., que criou uma solução interna efetiva para a morosidade excessiva processual, melhor dizendo, uma queixa constitucional através da qual pessoas físicas e jurídicas pudessem reclamar de uma violação dos seus direitos. Na sua decisão sobre uma destas queixas, o Tribunal Constitucional Esloveno pode também conceder uma compensação financeira adequada para a pessoa cujos direitos tenham sido violados.

Marica Pirošíková na sua participação no seminário acima mencionado, relativamente à experiência nacional da Eslováquia, refere ainda uma outra lei que entrou em vigor a 1 de julho de 2004, como uma solução para fazer face à duração excessiva dos processos. Mas a representante eslovaca termina a sua apresentação concluindo que não são estas compensações e estas particulares soluções que vão resolver o problema da excessiva duração dos processos decorrente do volume de trabalho dos tribunais. Assim, afirma que são necessárias reformas em termos de legislação, organização, apoio técnico e mais funcionários do tribunal, referindo ainda que a Eslováquia tem reformas implementadas nesta área, mas sem qualquer melhoria substancial da situação, significando tudo isto a confirmação da complexidade do problema.<sup>206</sup>

Esta constatação não caiu no esquecimento, pois foram levadas a cabo uma série de reformas, incluindo uma "grande reforma do Código de Processo Civil", em 15 de outubro de 2010, com um número de inovações, que, numa caracterização lata, podemos classificá-las como de simplificação processual, aumento das competências e capacidades dos tribunais de 1.ª instância e limitação da possibilidade de contestação ou

---

<sup>205</sup> Cf. COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE CEPEJ, *Length of court proceedings in the member states based on the case law of the European Court of Human Rights*, 2.ª ed., Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012, p. 73.

<sup>206</sup> Cf. COUNCIL OF EUROPE/COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS, *Reforming the European Convention on Human Rights: A work in progress*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2009, página 119.

anulação das decisões de primeira instância por um tribunal superior.<sup>207</sup> No relatório anual do Comité de Ministros de 2010, constata-se que, após o constante crescimento, particularmente entre 2002 e 2004, a duração média dos processos cíveis dava sinais de estar a diminuir regularmente, passando de 17,6 meses em 2004 para 13 meses em 2009. No entanto, acrescenta-se que é necessário o decurso de um maior período de tempo para que se possam recolher dados que levem a uma análise mais correta e assertiva do impacto das alterações introduzidas.<sup>208</sup>

Os dados recolhidos quanto às condenações do Estado eslovaco por violação do direito à razoabilidade da duração dos processos revelam uma descida constante entre 2006 e 2008, aumentando em 2009, e mantendo-se em 2010.<sup>209</sup>

Relativamente à experiência austríaca, Ingrid Siess-Scherz, oradora no seminário acima mencionado, indica algumas medidas que contribuíram para um sistema jurídico mais eficiente e eficaz na Áustria. Começa por mencionar a implementação de tribunais administrativos de 1.<sup>a</sup> instância, pois chegou-se à conclusão de que o claríssimo problema relativo à duração excessiva dos processos tinha especial ênfase nos processos administrativos e que, para os parâmetros definidos na CEDH, o único tribunal administrativo existente, o de última instância, continuava a ser por vezes o primeiro e único tribunal, uma vez que as instâncias inferiores não passam de autoridades administrativas. Reconhecido este problema, passou-se para a implementação de tribunais administrativos de 1.<sup>a</sup> instância, mas, como se compreende, trata-se de uma tarefa longe de ser instantânea.

Em março de 2004, foram introduzidas alterações no Código de Processo Penal austríaco que passou a garantir aos arguidos o direito de ter os seus julgamentos terminados num prazo razoável de tempo.<sup>210</sup>

A oradora refere ainda um mecanismo já previsto desde os anos 90, mas que era pouco utilizado pelas partes, especialmente no processo penal. Assim, tendo em conta o

---

<sup>207</sup> Cf. COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE CEPEJ, *Length of court proceedings in the member states based on the case law of the European Court of Human Rights*, 2.<sup>a</sup> ed., Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012, p. 42.

<sup>208</sup> COUNCIL OF EUROPE/COMMITTEE OF MINISTERS, *Supervision of the execution of judgments – Annual Report – 2010*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2011, p. 137.

<sup>209</sup> Cf. COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE CEPEJ, *Length of court proceedings in the member states based on the case law of the European Court of Human Rights*, 2.<sup>a</sup> ed., Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012, p. 74.

<sup>210</sup> COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE CEPEJ, *Length of court proceedings in the member states based on the case law of the European Court of Human Rights*, 2.<sup>a</sup> ed., Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012, p. 62.

porquê desta falha esclarecida e assentida, o Governo austríaco alterou o mecanismo, melhorando-o, e tornando-o efetivamente acessível às partes. Assim, como medida complementar, a 1 de novembro de 2007, novos provedores foram estabelecidos nos tribunais de 2.<sup>a</sup> instância, ao invés de apenas se encontrarem nos de 1.<sup>a</sup> instância.<sup>211</sup>

De acordo com dados constantes da tabela de violações do artigo 6.º, n.º 1 da CEDH entre 2006 e 2010, não é possível retirar uma conclusão positiva da política austríaca para a justiça apenas com base nestes elementos, uma vez que os números se mantêm constantes.<sup>212</sup>

Em 2002, a França adotou um programa de cinco anos de orientação contra a duração excessiva dos processos, com vista a uma maior eficiência do seu sistema jurídico.<sup>213</sup>

Para combater a excessiva duração processual no processo penal e civil, as medidas propostas passavam pelo aumento significativo dos magistrados e dos funcionários administrativos do tribunal, bem como pelo aumento do orçamento para a justiça, concretamente, mais 11% para 2004 e 2005. Foram ainda estabelecidos contratos de definição de objetivos em 2003, onde em algumas comarcas-piloto, em troca do aumento dos meios humanos e financeiros se acordou uma diminuição na duração processual. Como estes “contratos” originaram resultados positivos, em 2006 foram implementados em todos os tribunais de recurso. Está também prevista a elaboração de estatísticas trimestrais, de forma a encontrar e corrigir qualquer eventual anomalia o mais rapidamente possível.

Especificamente quanto à fase preliminar de investigação, também foram introduzidas alterações, concretamente no reforço dos direitos das partes de forma a bloquear um prolongamento demasiado extenso dos procedimentos de investigação. No relatório do CM de 2007, é evidente a satisfação pelo esforço do Estado francês em melhorar a eficiência do seu sistema jurídico de proteção dos Direitos Humanos e pelo aparente sucesso destas medidas.<sup>214</sup>

---

<sup>211</sup> COUNCIL OF EUROPE/COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS, *Reforming the European Convention on Human Rights: A work in progress*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2009, p. 501.

<sup>212</sup> Cf. COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE CEPEJ, *Length of court proceedings in the member states based on the case law of the European Court of Human Rights*, 2.<sup>a</sup> ed., Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012, p. 73.

<sup>213</sup> “Loi quinquennale d’orientation et de programmation pour la justice – LOPJ”, adotada a 9 de setembro de 2002.

<sup>214</sup> Cf. COUNCIL OF EUROPE/COMMITTEE OF MINISTERS, *Supervision of the execution of judgments – Annual Report – 2007*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2008, pp. 83-84.

Em 2002 foram também tomadas decisões no âmbito da administração dos tribunais de trabalho de 1.<sup>a</sup> instância, passando por uma reorganização da colocação dos magistrados em diferentes secções, em consonância com as novas tendências. Esta deliberação deu frutos, visíveis logo em 2005.<sup>215</sup>

Os dados estatísticos comprovam o efetivo sucesso destas medidas, pois em 2006 o Estado francês foi condenado por violação do direito à duração razoável dos processos 25 vezes, em 2007 apenas 6 vezes, baixando ainda mais nos anos seguintes, variando entre uma e duas condenações neste campo.<sup>216</sup>

A realidade norueguesa é várias vezes apontada<sup>217</sup>, integrada no sucesso dos países nórdicos, como uma experiência particularmente eficaz. Começamos por enunciar os dados estatísticos que o comprovam, pois entre 1959 e 2012, a Noruega apenas foi condenada duas vezes, por violação do direito a um julgamento num período razoável de tempo.<sup>218</sup> A Noruega tem um sistema jurídico de cariz anglo-saxónico, mas com algumas influências continentais. Uma das principais reformas, em resultado de uma tendência oriunda já dos anos 90, consistiu na redução do número geográfico de tribunais de 1.<sup>a</sup> instância, agregando-os, tornando-os maiores, numa espécie de “supertribunais”, e isto tendo em conta a grande dimensão do país e o baixo índice demográfico fora das grandes cidades. Também foi dado grande ênfase à introdução e estimulação dos mecanismos alternativos de resolução de litígios, sendo que a grande maioria dos processos de natureza cível inicia-se com recurso prévio obrigatório à mediação.<sup>219</sup>

No relatório de 2008 do CM, encontra-se a única referência à Noruega desde que estes relatórios anuais são elaborados, até ao presente. Esta surge devido à duração do caso *A. e E. Riis* perante os tribunais do foro. Todavia, a Noruega não reconheceu a existência de qualquer problema sistémico, apresentando, ainda assim, medidas concretas que foram tomadas em 2002, no quadro do processo penal, nomeadamente,

---

<sup>215</sup> COUNCIL OF EUROPE/COMMITTEE OF MINISTERS, *Supervision of the execution of judgments – Annual Report – 2008*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2009, p. 125.

<sup>216</sup> Cf. COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE CEPEJ, *Length of court proceedings in the member states based on the case law of the European Court of Human Rights*, 2.<sup>a</sup> ed., Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012, p. 73.

<sup>217</sup> Cf. OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *A administração e gestão da justiça...*, op. cit., p. 175.

<sup>218</sup> Cf. [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2012\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2012_ENG.pdf)

<sup>219</sup> Cf. OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *A administração e gestão da justiça...*, op. cit., p. 175.

estabelecimento de prazos para a audiência de julgamento e redução do tempo gasto em investigação e na decisão. O processo civil, em 2005, sofreu também alterações relativas, por exemplo, à responsabilidade explícita dos juízes para lidar com os casos de forma expedita e à responsabilidade geral do presidente do tribunal para controlar a duração dos processos, à introdução de prazos imperativos, e à introdução de novas regras relativas à prova.<sup>220</sup>

A Suécia, outro país nórdico com ótimos resultados nesta matéria, como comprovam, mais uma vez, os dados estatístico do TEDH<sup>221</sup>, é mencionado no relatório anual do CM de 2009<sup>222</sup> a propósito da duração excessiva dos processos. No entanto, o CM deixa logo bastante claro que já várias medidas foram tomadas para resolver o problema, cujos resultados já foram testados com resultados positivos. São referidas as seguintes medidas: *fasttracking* dos casos de direito penal e de família; possibilidade de recurso contra a decisão do tribunal de 1.ª instância por se considerar que está na origem de atrasos processuais; possibilidade de uma sentença atenuada no caso da duração excessiva do processo penal; desenvolvimento da jurisprudência relativa à responsabilidade civil do Estado, prevendo a compensação das partes por qualquer dano causado pela duração excessiva do processo. Relativamente a reformas mais profundas, podemos verificar que, tal como na Noruega, a tendência já desde finais dos anos 90 passou pela reorganização geográfica dos tribunais e das suas competências. O principal alvo era a reforma dos tribunais comuns com vista a uma maior eficácia judicial e administrativa, sem nunca perder de vista as especificidades regionais. Todavia, esta reforma não passou pelo aumento do número de tribunais especializados, tendência que já verificámos *supra*.<sup>223</sup>

A situação portuguesa, à data do primeiro relatório anual do CM – 2007 – foi considerada como bastante preocupante, quanto à morosidade em todos os campos processuais (civil, penal, administrativo, família e trabalho), o que revela, na opinião daquele, a persistência de um problema sistémico na administração da justiça

---

<sup>220</sup> Cf. COUNCIL OF EUROPE/COMMITTEE OF MINISTERS, *Supervision of the execution of judgments – Annual Report – 2008*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2009, p. 130.

<sup>221</sup> Cf. [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2012\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2012_ENG.pdf). Entre 1959 e 2012, a Suécia foi condenada seis vezes por violação do direito à resolução do litígio num período de tempo razoável.

<sup>222</sup> Cf. COUNCIL OF EUROPE/COMMITTEE OF MINISTERS, *Supervision of the execution of judgments – Annual Report – 2009*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2010, p. 125.

<sup>223</sup> OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *A geografia da justiça...*, *op. cit.*, pp. 51 e ss.

portuguesa. São mencionadas variadas reformas levadas a cabo para colmatar estas falhas na eficiência da justiça, nomeadamente, o aumento do número de juízes, implementação de novos tribunais administrativos, aumento no número de juízes de paz e serviços de mediação, bem como o aumento das suas áreas de competência.

Na década passada, respetivamente em 2005 e 2007, Portugal implementou duas estratégias com vista à resolução do problema: o Plano de Ação para o Descongestionamento dos Tribunais (PADT) I e II. O objetivo possuía um caráter bicéfalo, pois visava, por um lado, eliminar o recurso aos tribunais de certos litígios de massa e, por outro lado, adequar os mecanismos processuais existentes.<sup>224</sup>

O primeiro plano foi aprovado pela resolução do conselho de ministros n.º 100/2005, de 30 de maio de 2005. De acordo com o próprio texto do diploma, o principal objetivo era encontrar soluções para o “entupimento” dos tribunais por parte dos litígios de massa,<sup>225</sup> tendo ficado definido este como o principal problema do aumento anual consecutivo da pendência judiciária. Para tal, foram apontadas as seguintes medidas, com vista à produção de um efeito imediato no recurso aos tribunais: alteração ao regime jurídico do pagamento dos prémios de seguro; modificação do regime jurídico do cheque sem provisão; introdução da possibilidade de recurso ao procedimento de injunção para exigir o cumprimento das obrigações pecuniárias emergentes de contratos de valor não superior a 14 963,94 euros; alteração do regime jurídico das férias judiciais, reduzindo para um mês o período de férias judiciais de verão; conversão das transgressões e contravenções ainda existentes, cujo processamento exige a intervenção do tribunal, em contraordenações cujo procedimento passa para as competências das entidades administrativas; modificação do regime fiscal dos créditos incobráveis; criação de um tratamento específico para os litigantes de massa, incluindo a previsão de decisões judiciais que abranjam vários processos; introdução da regra da competência territorial do tribunal da comarca do réu para as ações relativas ao cumprimento de obrigações.

Na apresentação feita pelo então ministro da Justiça Alberto Costa, a 26 de setembro de 2005, para além de se reforçar novamente a ideia de que o verdadeiro (e, dando a entender, único) “cancro” do sistema judiciário português eram os litígios de

---

<sup>224</sup> A caracterização destes planos pode ser consultada *online* em <http://www.dgpj.mj.pt/sections/politica-legislativa/anexos/padt/plano-de-accao-para-o2569/>

<sup>225</sup> No diploma, os litígios de massa apontados são: facilidades de acesso ao crédito e respetivo pagamento, incumprimento respeitante ao uso de transportes públicos e autoestradas, utilização do sistema judicial como meio de certificação da incobrável das pequenas dívidas.

massa, ficou claro que este passo seria crucial e indiscutivelmente prévio a uma futura mudança na administração dos tribunais.<sup>226</sup> Ou seja, estas medidas serviriam para, a curto prazo, descongestionar os tribunais e, a médio prazo, fazer uma purga, uma limpeza que permitisse deixar bem visíveis os verdadeiros problemas de gestão e racionalização dos meios da justiça.

De acordo com o relatório de monitorização do PADT I, de 26 de fevereiro de 2007, da responsabilidade do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça, todas as medidas previstas no PADT I foram implementadas entre 15 de setembro de 2005 e 1 de novembro de 2006, e qualquer estatística consultada nos mostra uma diminuição do número de processos pendentes em 2006.<sup>227</sup> Este relatório, disponível para consulta no sítio da Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ), faz uma análise cuidada de cada uma das propostas e deixa algumas conclusões individuais a elas relativas. Em jeito de resumo, concluímos, de acordo com os dados disponibilizados, que a grande maioria das medidas implementadas foi bem-sucedida, tendo em conta os objetivos que se propunha alcançar, resultando na redução do volume processual e na diminuição assinalável dos processos entrados. Destacamos a alteração do regime das férias judiciais de verão, pois não é evidente que tenha tido um impacto no aumento do volume dos processos findos, bem como as execuções por custas, que previam extinção e não instauração de ações executivas por dívidas de custas até 400 euros, e que efetivamente originaram uma diminuição dos processos entrados, mas não um aumento dos processos findos, o que se transfigura na redução da eficácia processual.

O segundo plano, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 172/2007, de 6 de novembro de 2007, de acordo com o Governo português de então, reveste-se de um caráter mais profundo de resolução dos problemas do sistema jurídico português, agora [2007] que as pendências tinham finalmente diminuído ao cabo de dez anos, fruto do PADT de 2005. Deste modo, “as orientações e medidas que integram a presente resolução baseiam-se nesse trabalho de identificação de factores que

---

<sup>226</sup>

<http://www.dgpj.mj.pt/sections/politica-legislativa/anexos/padt/sections/politica-legislativa/anexos/padt/apresentacao-de-s-exa-o/downloadFile/file/Apresenta%E7%E3o%20Plano%20de%20Descongestionamento%20dos%20Tribuna is%2025-9-2005.pdf?nocache=1205765270.19>.

<sup>227</sup>

<http://www.dgpj.mj.pt/sections/politica-legislativa/anexos/padt/sections/politica-legislativa/anexos/padt/relatorio-de3353/downloadFile/file/Relat%F3rio%20Monitoriza%E7%E3oTribunais%202007.pdf?nocache=1205765270.19>.

concorrem para a actual sobrecarga do sistema, procurando contribuir para a qualificação da resposta judicial."<sup>228</sup>

No PADT II estavam previstas as seguintes medidas: estabelecimento de um regime temporário e especial de incentivo à extinção da instância por transação, compromisso arbitral, confissão e desistência do pedido, tendo em conta o valor da ação; aprovação de atos legislativos que viabilizem a criação de centros de arbitragem com competência em matéria de ação executiva; revisão do regime jurídico da locação financeira; desjudicialização do processo de inventário; criação de um centro de arbitragem para dirimir litígios em matéria de propriedade industrial; criação de quatro julgados de paz em 2007 e quatro em 2008; alteração do regime das custas judiciais; revisão do regime jurídico aplicável aos processos de indemnização por acidente de viação; configuração da concessão de pensões de alimentos ou de sobrevivência a pessoas que vivam em condições análogas às dos cônjuges como um procedimento administrativo; alargamento da mediação familiar e laboral a todo o território nacional; dispensa de apresentação de uma ação judicial em matéria de acidentes de trabalho quando exista acordo entre trabalhador e empregador e decisão favorável de entidade administrativa.

O relatório de monitorização do PADT II, publicado em abril de 2010, não nos apresenta resultados acerca das medidas enunciadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 172/2007, mas antes continua a análise das medidas implementadas no PADT I. Não olvidando o impacto das medidas do PADT II,<sup>229</sup> é uma mais valia averiguar qual o seguimento dos resultados do PADT I. Assim, através de um quadro síntese,<sup>230</sup> verificamos que os resultados não corresponderam ao esperado, principalmente no referente aos créditos incobráveis e à competência do tribunal da comarca do réu, tendo, de acordo com as estatísticas oficiais, sido satisfatórios nas restantes medidas. É necessário, porém, ter em conta que esta é uma análise aos resultados das medidas individualmente consideradas. Ou seja, é preciso averiguar se,

---

<sup>228</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 172/2007, in *Diário da República*, 1.ª série — N.º 213 — 6 de novembro de 2007, página 8063.

<sup>229</sup> De acordo com a informação disponível no sítio da DGPI em <http://www.dgpj.mj.pt/sections/politica-legislativa/anexos/padt/novas-medidas-de>, verificamos que todas as medidas tiveram concretização legal, não se encontrando disponíveis apenas os dados relativos ao impacto destas medidas na eficiência do sistema judiciário português.

<sup>230</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, *Plano de acção para o descongestionamento dos tribunais – Relatório de monitorização*, Lisboa: Direção-Geral da Política da Justiça, 2010, pp. 22 e ss. Disponível em [http://www.dgpj.mj.pt/sections/politica-legislativa/anexos/padt/plano-de-accao-para-o/downloadFile/file/Relatorio\\_PADT\\_-\\_2009.pdf?nocache=1275491729.92](http://www.dgpj.mj.pt/sections/politica-legislativa/anexos/padt/plano-de-accao-para-o/downloadFile/file/Relatorio_PADT_-_2009.pdf?nocache=1275491729.92).



na eficiência do sistema judiciário português ou, melhor dizendo, na sua pendência global, foi verificado um impacto positivo. A esta pergunta encontramos resposta nas estatísticas da DGPIJ, disponíveis para consulta *online*,<sup>231</sup> que nos mostram que nos tribunais de 1.ª instância a pendência tem vindo a aumentar desde 2009, após três anos, entre 2006 e 2008 de descidas, que se encontram relacionadas com o PADT I e com a política por este implementada de desvio e eliminação de litígios a serem admitidos em tribunal – ou seja, menos processos entrados, nem sempre acompanhados por um aumento do número de processos findos, mas, inevitavelmente, melhores resultados entre os processos findos e os processos entrados, logo, diminuição do número de pendências.

Aqui acompanhamos Conceição Gomes, ao observar que “se é verdade que o sistema de justiça tem sido sujeito a várias reformas ao longo das últimas décadas, é igualmente verdade que os indicadores e os estudos mostram que, apesar de não ter havido uma deterioração significativa da justiça, também não se registaram melhorias significativas e a duração processual tem mesmo vindo a aumentar. A pergunta que todos fazemos é porque é que tais reformas têm tido um impacto tão reduzido no melhoramento da eficiência, eficácia e da qualidade da justiça.”<sup>232</sup>

Numa obra já referida que reúne a opinião de vários advogados e académicos, com diferentes experiências e especialidades, apresenta-nos várias hipóteses. Rui Pinto<sup>233</sup> avança com os problemas da qualidade dos meios humanos, os procedimentos administrativos dentro do tribunal, e a forma dos atos. Germano Marques da Silva<sup>234</sup> fala em má distribuição dos funcionários, o que origina uma mais fraca produtividade. Por sua vez, Armando Marques Guedes<sup>235</sup> aponta a inadequação do sistema judiciário no que toca à organização, na medida em que a organização judiciária portuguesa se encontra desatualizada e remendada. Nesta senda, podemos ainda citar a opinião bastante crítica de Nuno Garoupa, segundo o qual “o poder político (...) não desenvolveu novas metodologias de reforma das políticas públicas na justiça (...) mas, mais grave do que isso, [esta inabilidade] consubstancia um problema já habitual, o da

---

<sup>231</sup>

[http://www.siej.dgpi.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow\\_635239420026093750](http://www.siej.dgpi.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_635239420026093750).

<sup>232</sup> CONCEIÇÃO GOMES, *Os atrasos...*, *op. cit.*, p. 81.

<sup>233</sup> ANTÓNIO PIRES DE LIMA, ARMANDO MARQUES GUEDES, *et al.*, *Um debate sobre a morosidade...*, *op. cit.*, pp. 13-19.

<sup>234</sup> *Ibidem*, pp. 28-34.

<sup>235</sup> ANTÓNIO PIRES DE LIMA, ARMANDO MARQUES GUEDES, *et al.*, *Um debate sobre a morosidade...*, *op. cit.*, pp. 35 e ss.

descontinuidade entre equipas ministeriais”.<sup>236</sup> Devemos enquadrar estas opiniões, trazendo à colação um estudo do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, de 2001, coordenado por Conceição Gomes. Este estudo já refere também alguns dos problemas apontados por aqueles oradores, como por exemplo, “a excessiva burocratização dos procedimentos judiciais; a ausência de mecanismos de comunicação e interação expeditos no interior do sistema judicial e nas relações deste com outras instituições; uma legislação processual pouco flexível; os elevados níveis de desperdícios e disfuncionalidades decorrentes de uma estrutura burocrática; a opacidade do sistema judicial”.<sup>237</sup>

#### 4. Casos relevantes: análise

Pretendemos neste ponto analisar a jurisprudência do TEDH relativamente aos casos contra Portugal, mais concretamente, porque aqui é o que mais releva, dos quais resultou uma sentença de violação por parte do Estado português do artigo 6.º da CEDH.<sup>238</sup> Pretendemos, assim, perceber quais as falhas mais evidentes do sistema judicial português, bem como se houve alteração ou mudança de rumo nas queixas por parte dos cidadãos que chegaram ao TEDH. Nesta senda, no próximo ponto verificaremos se os comandos jurisprudenciais do TEDH e os rumos político-jurídicos levados a cabo pelo Estado português tiveram ou têm efetivo impacto na melhoria da eficiência do sistema jurídico-judicial português.

De acordo com os dados estatísticos disponibilizados no site do TEDH,<sup>239</sup> desde 1978, ano em que Portugal ratificou a CEDH, até 2012, dos 187 julgamentos que condenaram Portugal por violação da Convenção, 106 disseram respeito, pelo menos, à violação do direito à duração razoável do processo nos tribunais do foro, ou seja, mais ou menos, 56% dos casos. Propomo-nos, de seguida, a analisar sucintamente os mais importantes deste lote, por ordem cronológica.

---

<sup>236</sup> NUNO GAROUPA, *O Governo da Justiça*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011, p. 69.

<sup>237</sup> OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *A administração e gestão da justiça...*, op. cit., pp. 4 e ss.

<sup>238</sup> À exceção dos casos *Paulino Tomás e Gouveia da Silva Torrado*, cuja análise da decisão de inadmissibilidade se impõe por se traduzir numa importante alteração jurisprudencial do TEDH com reflexos na justiça portuguesa.

<sup>239</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2012\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2012_ENG.pdf)

#### (1984) CASO *GUINCHO* c. PORTUGAL

Foi neste caso que Portugal foi pela primeira vez condenado pelo TEDH por violação da CEDH, tendo este sido já por diversas vezes mencionado neste trabalho quando nos debruçámos sobre as causas da morosidade processual. Este caso diz respeito a uma ação civil referente a um acidente de viação interposta a 7 de dezembro de 1978 no Tribunal de Vila Franca de Xira. À data, Portugal atravessava uma fase complicada de reorganização e reestruturação da justiça após a instauração da democracia em 1974. Em concreto, o Tribunal de Vila Franca de Xira encontrava-se em grandes dificuldades para responder com eficiência, na medida em que se assistiu a um aumento considerável das litigâncias, decorrente de um significativo crescimento populacional, quer devido à localização geográfica privilegiada, quer ao regresso de muitos portugueses que até então viviam nas colónias portuguesas em África.

Apesar do reconhecimento de todos estes circunstancialismos que o próprio TEDH teve em conta, Portugal acabou por ser condenado por violação do artigo 6.º, n.º 1 da CEDH, concretamente, quanto ao direito à resolução do litígio em prazo razoável. Esta foi a primeira condenação de Portugal por violação da CEDH, e onde o Estado português foi imediatamente alertado de que, apesar das particularidades que possam existir num dado momento num Estado-membro, continua sempre a caber a este a certificação de que as normas da CEDH são respeitadas, bem como proceder de modo a assegurar o cumprimento das mesmas.<sup>240</sup>

O TEDH reconheceu ainda que, com a aprovação da Constituição da República Portuguesa, em 1976, algumas medidas foram introduzidas com vista a melhorar o acesso dos cidadãos à justiça, numa altura em que quase um milhão de pessoas repatriadas das antigas colónias se reinstalavam em Portugal. Contudo, embora tais medidas refletissem a vontade de resolver o problema, elas foram incapazes de alcançar resultados satisfatórios.

#### (1987) CASO *BARAONA* c. PORTUGAL

Neste caso, o TEDH, ao lançar mão dos elementos de avaliação da violação ou não do artigo 6.º, n.º 1 da CEDH, conclui pela relativa complexidade do caso, mas que

---

<sup>240</sup> Cf. Caso *Guincho* c. Portugal, 10 de julho de 1984, §38.

de todo o modo não justifica o lapso de tempo tão grande decorrido. Na opinião da Comissão, a principal fonte de atraso neste processo foram os consecutivos adiamentos (cinco ao todo) pedidos (e concedidos) pelo (e ao) Ministério Público. O TEDH conclui pela violação do artigo 6.º, n.º 1 visto que nem a complexidade do caso nem o comportamento da parte se consideram justificativos dos atrasos verificados.

#### (1988) CASO *MARTINS MOREIRA* c. PORTUGAL

Também aqui está em causa a morosidade na resolução de uma ação cível relativa a um acidente de viação. Mas, neste caso, o problema não se limita aos tribunais, especificamente, o de Évora, estendendo-se a atrasos dos juízes, aos peritos médicos, às notificações, à conta de custas, à decisão do recurso, etc...<sup>241</sup>

O TEDH assinalou também que o volume de trabalho excessivo dos tribunais era um problema que persistia, apesar da condenação de Portugal no caso *Guincho* em 1984, concluindo, deste modo, que o estado de coisas havia-se tornado um problema estrutural, não tendo sido tomadas medidas eficazes pelas autoridades competentes.<sup>242</sup>

Na sequência desta queixa, o Decreto-Lei n.º 214/88, de 17 de junho de 1988, que regulamentou a nova Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais – Lei nº 38/87, de 23 de dezembro – e a Portaria n.º 538/88, de 10 de agosto de 1988, que homologou o protocolo que criou o Centro Protocolar de Formação Profissional para o Setor da Justiça, aumentaram o número de juízes e funcionários dos tribunais em causa. Houve reformas nos institutos de medicina legal, implementadas pelo Decreto-Lei n.º 169/83, de 30 de abril de 1983 e pelo Decreto-Lei n.º 387-C/87, de 29 de dezembro de 1987, bem como pela Portaria n.º 316/87, de 16 de abril de 1987.<sup>243</sup>

#### (1989) CASO *NEVES E SILVA* c. PORTUGAL

O caso *Neves e Silva* é referente à inundação processual que ocorreu no tribunal administrativo de Lisboa após o 25 de Abril de 1974. Face a este problema, o Governo português à época levou a cabo algumas medidas de alteração na organização e funcionamento dos tribunais administrativos, tendo aumentado também o número de

---

<sup>241</sup> Cf. *Sub Judice* 28 (apêndice), outubro de 2004, p. 146.

<sup>242</sup> Cf. *Caso Martins Moreira* c. Portugal, 1988, §53.

<sup>243</sup> Cf. *Sub Judice* 28 (apêndice), outubro de 2004, p. 146.

funcionários nestes tribunais. Neste caso concreto, o procedimento demorou cerca de seis anos e sete meses, e Portugal foi condenado.

(1990) *CASO MOREIRA DE AZEVEDO* c. PORTUGAL

Neste caso estamos perante a violação do direito à administração da justiça penal num espaço de tempo razoável. Da análise levada a cabo pelo TEDH concluiu-se que o maior atraso se prendeu com as perícias médico-legais. Todavia, o acórdão deixa claro que o Estado é responsável pelo bom funcionamento de todos os seus serviços e não apenas dos seus órgãos judiciais.

(1994) *CASO SILVA PONTES* c. PORTUGAL

A situação é semelhante à do caso *Martins Moreira*, uma vez que o queixoso era parte no mesmo processo. A duração total deste caso, que apenas começa a contar na data da ratificação da CEDH pelo Estado português, foi de onze anos e um mês, e, mais uma vez, tendo em conta as circunstâncias específicas, complexidade, comportamento das partes e das autoridades, o Estado português foi condenado por violação do período de tempo razoável para a decisão de um caso.

(1996) *CASO MATOS E SILVA Lda. E OUTROS* c. PORTUGAL

Este caso gira à volta da expropriação de um terreno em Loulé. Nos tribunais do foro, teve um percurso bastante tumultuoso, sendo que os processos em questão começaram a 18 de abril de 1983, 9 de julho de 1984, 8 de fevereiro de 1988 e 23 de março de 1991 e ainda estavam pendentes à data do acórdão do TEDH. A sua duração até essa data era aproximadamente 13 anos e 4 meses, 12 anos e 9 meses, 12 anos e um mês e meio, 8 anos e 6 meses, e 5 anos e 5 meses. Neste caso, o TEDH nem considerou ser necessário examinar a razoabilidade da duração de cada um destes processos, não tendo qualquer dúvida de que seria impossível considerar razoável qualquer uma destas durações.<sup>244</sup>

---

<sup>244</sup> Cf. *Caso Matos e Silva Lda. e Outros* c. Portugal, 16 de setembro de 1996, §§68-69.

Mais uma vez, Portugal foi condenado por violação do artigo 6.º, n.º 1 quanto à duração excessiva do processo.

(2000) CASO *COMINGERSOLL S.A. c. PORTUGAL*

Nesta condenação de Portugal, após a certeza de que o período de tempo em causa não podia ser razoável – 17 anos e 6 meses – a questão fulcral no acórdão do TEDH foi saber se a uma empresa comercial pode ser concedida uma compensação pecuniária por danos morais. Esta não foi a primeira vez que a questão foi colocada, mas era importantíssima para este caso, até porque foi umas das questões levantadas pela defesa portuguesa. Todavia, alegando a sua própria jurisprudência e prática jurídica, o TEDH não excluiu a possibilidade de uma pessoa coletiva poder ser ressarcida por danos morais. Assim, Portugal voltou a ser condenado por violação do artigo 6.º, n.º 1 da CEDH quanto à duração razoável do processo.

(2003) CASOS *PAULINO TOMÁS c. PORTUGAL* e *GOUVEIA DA SILVA TORRADO c. PORTUGAL*

O caso *Paulino Tomás* marca uma viragem na perspetiva e na jurisprudência do TEDH, quanto ao Estado português, relativamente ao cumprimento do requisito do artigo 35.º, n.º 1 da CEDH – isto é, exaustão dos meios internos. Nesta decisão – de inadmissibilidade –, o TEDH refere o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo no caso *Garagens Pintosinho, Lda.* (1989) como a única aplicação em muito tempo do Decreto-Lei n.º 48051, relativamente à duração dos processos. Porém, menciona ainda os posteriores acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo nos casos *Pires Neno* (1998) e *Alecarpeças, Lda.* (2001), bem como a decisão do Tribunal Administrativo de Coimbra, de 14 de julho de 1999, relativa a uma execução. Destes quatro casos, o TEDH conclui que o Decreto-Lei n.º 48051 constitui, de acordo com o artigo 13.º da CEDH, um meio suficiente e efetivo de reparação dos danos causados por morosidade processual,<sup>245</sup> sublinhando que tal assim é pelo menos desde que a decisão *Pires Neno*

---

<sup>245</sup> A requerente contestou esta conclusão, defendendo que os tribunais portugueses ainda se encontravam submersos na questão prévia da competência para resolver situações deste tipo, sendo a realidade ainda muito primária no que concerne à efetiva responsabilização extracontratual do Estado português quanto à morosidade processual. Para a requerente, estas quatro decisões enunciadas foram apenas exceções e

foi publicada e comentada na revista jurídica *Cadernos de Justiça Administrativa*, em outubro de 1999.<sup>246</sup> Esta posição difere da até aqui defendida pelo TEDH, dado que a exceção de não esgotamento dos meios de recurso internos foi por diversas vezes argumentada pelo Estado português em sua defesa, sendo sempre, até este acórdão, indeferida.

Nesta senda, na decisão do caso *Gouveia da Silva Torrado* – também de inadmissibilidade –, de 22 de maio de 2003, o TEDH procedeu a uma análise do regime da responsabilidade civil do Estado português bem como da consagração do direito a decisão judicial em prazo razoável na CRP e no Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de novembro de 1967, que regula a responsabilidade civil extracontratual do Estado, passando ainda pela jurisprudência dos tribunais portugueses acerca desta matéria.

Esta leitura que o TEDH fez sobre a jurisprudência dos tribunais portugueses, juntamente com as normas legais e constitucionais para chegar a alguma conclusão, evidencia um ponto importante: a aplicação da CEDH e a melhoria da eficiência dos sistemas jurídicos e judiciários não se processam apenas através de alterações legislativas, como aliás já constatámos, mas, e aqui sim se revela a importância, também através do conhecimento extraído da jurisprudência do TEDH que os tribunais portugueses devem aplicar nos casos que têm em mãos. Os atores principais no plano judiciário ao absorverem as conclusões jurisprudenciais emanadas pelo TEDH podem ter um papel interventivo ativo – limitado às suas funções, por certo – na melhoria do sistema jurídico português, aplicando-as e moldando-as à realidade quotidiana.

Voltando ao caso, o Governo português suscitou precisamente a exceção decorrente do não esgotamento dos meios de recurso internos, sustentando que a ação fundada em responsabilidade extracontratual, prevista no Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de dezembro de 1967, constituía um meio acessível, adequado e eficaz para reparar a situação em causa.<sup>247</sup> Note-se que, como se pode verificar na decisão do TEDH e como

---

casos isolados, uma vez que foram os únicos casos citados de aplicação de um diploma em vigor há 35 anos. (Decisão *Paulino Tomás* c. Portugal, 27 de março de 2003, p. 6)

<sup>246</sup> Cf. Decisão *Paulino Tomás* c. Portugal, 27 de março de 2003, p. 7.

<sup>247</sup> Cf. Caso *Gouveia da Silva Torrado* c. Portugal (2003). A queixosa contestou os argumentos apresentados pelo Estado português, contra-argumentando que se os cidadãos fossem obrigados a recorrer aos tribunais administrativos antes de se dirigir ao Tribunal Europeu, agravar-se-ia a violação do seu direito a verem decidida a sua causa em prazo razoável, visto que, para reagir contra a duração excessiva do processo, ver-se-iam confrontados com uma segunda possibilidade de violação do mesmo direito. O que é certo é que este contra-argumento parecia ser aplicável também ao próprio TEDH, na medida em que este próprio Tribunal não estava a conseguir responder atempadamente a todas as queixas que se lhe eram dirigidas. Em 2004, isto é, no ano seguinte à decisão do caso *Gouveia da Silva Torrado*, Ireneu Cabral Barreto reconhecia os problemas de sobrecarga de trabalho do TEDH, assinalando que “preservar

já relatámos, esta exceção já teria sido apresentada noutras situações pelo Governo português – a primeira vez, no caso *João José da Silva Macedo c. Portugal* (1989) –, tendo então sido recusada por, na perspetiva do TEDH, não existir prova bastante de que o Decreto-Lei n.º 48051 constituía de facto uma solução adequada e eficaz para garantir o ressarcimento de danos causados pela demora excessiva do processo, apesar de se encontrar em vigor há mais de 20 anos. Agora, com a prova de alguma jurisprudência dos tribunais superiores administrativos portugueses, o TEDH considerou estar assegurada tal eficácia.<sup>248</sup>

À data desta viragem jurisprudencial, era ainda o Decreto-Lei n.º 48051 que vigorava, sendo que, em 2007, esta lei foi revogada pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, que aprovou o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas. Na opinião de Isabel Celeste Fonseca, esta alteração, no entanto, não se revelou tão importante ou mesmo necessária para garantir uma maior efetividade na proteção do direito a decisão judicial em prazo razoável, porquanto, segundo a mesma, “haveria hoje uma solução de reparação «efetivável», mercê, em grande parte, do génio criativo da jurisprudência nacional.”<sup>249</sup> E a verdade é que, no que se refere à jurisprudência do TEDH, encontramos, de 2003 para 2008, argumentação que, por um lado, vai de encontro à opinião de Isabel Fonseca quando no acórdão do caso *Silva Torrado* (2003) considerou a solução do Decreto-Lei adequada e eficaz para garantir o ressarcimento de danos causados pela demora excessiva do processo e, por outro, que a contradiz, visto que, no caso *Martins Castro e Alves Correia de Castro c. Portugal* (2008), invoca novamente a não consolidação da jurisprudência portuguesa quanto a esta questão, como veremos *infra*.

Tal como Ireneu Cabral Barreto reconhece em entrevista publicada no *Boletim da Ordem dos Advogados*, “entre 2003 e 2008, o Tribunal entendeu que havia um meio interno a esgotar que era a acção por responsabilidade civil extracontratual do Estado.

---

um sistema de recurso individual aberto a 800 milhões de pessoas de 45 países membros da *Convenção* (dentro em pouco 46/47) e manter a eficácia do trabalho do Tribunal representa uma verdadeira quadratura do círculo. (...) [É] preciso reduzir dramaticamente o número de queixas que chegam ao Tribunal [e] para aí chegar, o carácter subsidiário de mecanismo de controlo da Convenção deve ser aprofundado em todas as direcções.” Cf. IRENEU CABRAL BARRETO, “A jurisprudência...”, *op. cit.*, pp. 28 e 30.

<sup>248</sup> Deveremos reconhecer a normalidade nesta alteração de posição do TEDH, na medida em que decorre de uma contínua atualização e aprofundamento dos graus de exigência quanto à efetividade do recurso mencionada no artigo 13.º da CEDH. Já mencionado *supra*, o caso *Scordino c. Itália* e a sua relação com a Lei Pinto, são outro exemplo desta constante melhoria e transformação positiva da interpretação da CEDH.

<sup>249</sup> ISABEL CELESTE M. FONSECA, “A responsabilidade do...”, *op. cit.*, p. 33.



Nesse período, as queixas que nos apareciam eram rejeitadas, porque dizíamos para intentarem essa acção.”<sup>250</sup>

#### (2004) CASO *PENA* c. PORTUGAL

O caso *Pena* c. Portugal volta a revelar os problemas com as peritagens e as perícias, aqui está concretamente em causa o Laboratório de Polícia Científica. Invocando a sua jurisprudência relativa ao caso *Martins Moreira* (1988), o TEDH volta a afirmar que a peritagem em causa foi solicitada no contexto de um processo judicial controlado pelo juiz, o qual permaneceu responsável pela condução expedita do julgamento. Além disso, compete ao Estado português dotar o LPC, um órgão estatal, de meios adequados para a consecução dos objetivos pretendidos, de modo a adequá-lo aos requisitos do artigo 6.º, n.º 1 da CEDH.<sup>251</sup>

#### (2008) CASO *MARTINS CASTRO E ALVES CORREIA DE CASTRO* c. PORTUGAL

Este caso, que marca nova reviravolta na jurisprudência do TEDH relativamente ao artigo 13.º juntamente com o artigo 35.º, n.º 1 da CEDH quanto à admissibilidade das queixas propostas contra Portugal, tem a particularidade de ter no seu histórico uma queixa já apresentada em 2002 e, à época, considerada inadmissível por não terem sido esgotados os recursos internos disponíveis.

No acórdão, o TEDH refere que, à data, a decisão do caso *Paulino Tomás* encontrava-se em vigor, mas acrescenta agora novos factos que considera pertinentes para as suas considerações: a entrada em vigor da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro de 2007, a jurisprudência disforme dos tribunais administrativos, e o preceituado nos artigos 150.º, n.º 1 e 152.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.<sup>252</sup>

O Estado português alega, mais uma vez, que não foram esgotados os meios de recurso internos. O TEDH não considerou válido este argumento, analisando de seguida a suposta violação do artigo 13.º da CEDH que os requerentes invocam, ao denunciarem a ineficácia da ação de responsabilidade civil extracontratual do Estado, afirmando não

---

<sup>250</sup> Entrevista publicada no *Boletim da Ordem dos Advogados*, n.º 74, janeiro de 2011, pp. 24-28.

<sup>251</sup> Cf. caso *Pena* c. Portugal, 18 de março de 2004, §23, e caso *Martins Moreira* c. Portugal, 26 de outubro de 1988, §60.

<sup>252</sup> Cf. Caso *Martins Castro e Alves Correia de Castro* c. Portugal, 10 de junho de 2008, §§19-28.

serem respeitados os dois requisitos extraídos do acórdão do TEDH do caso *Paulino Tomás* que assegurariam a sua eficácia.<sup>253</sup> A este propósito, fica clara a posição do TEDH, que refere o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 28 de novembro de 2007, recurso n.º 308/07, como um exemplo na jurisprudência nacional a seguir e que respeita o rumo jurisprudencial emanado pelo TEDH, mas acrescenta que as soluções decorrentes da ação de responsabilidade civil extracontratual do Estado não serão eficazes, ou seja, que este não será um recurso efetivo, enquanto a jurisprudência que emana do acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 28 novembro de 2007 não se consolidar na ordem jurídica portuguesa, através de uma uniformização das divergências jurisprudenciais então existentes.

Assim, é com base na heterogeneidade jurisprudencial e, conseqüentemente, na insegurança que a ação de responsabilidade civil extracontratual confere aos cidadãos lesados, que o TEDH justifica a admissibilidade desta queixa.

Mais recentemente, citando-se, a título exemplificativo, os casos *Alexandre c. Portugal* (2012), *Associação de Investidores do Hotel Apartamento Neptune e Outros c. Portugal* (2013), e *Ratinho c. Portugal* (2014), a jurisprudência do caso *Martins Castro e Alves Correia de Castro* continua a ser invocada para negar a objeção levantada pelo Estado português de que não teriam sido esgotados os meios internos, pelo que a queixa não seria admissível nos termos do artigo 35.º da CEDH.

## **5. A articulação da jurisprudência do TEDH com as reformas implementadas na justiça em Portugal**

Para finalizar este trabalho, é necessário percorrermos o trilho da justiça em Portugal, no campo académico e no campo legislativo, no campo teórico e no campo da sua concretização prática, para que nos seja possível perceber a dinâmica existente entre a jurisprudência do TEDH relativa às condenações de Portugal por violação do artigo 6.º, n.º 1 da CEDH e as alterações legislativas, governativas e administrativas que têm ocorrido na última década no nosso país, com o objetivo de efetivar o direito do acesso à justiça num período razoável de tempo a todos os cidadãos.

---

<sup>253</sup> A saber: que tais ações fossem elas mesmas examinadas num “prazo razoável” e que o nível de indemnização respeitasse os princípios que decorrem da jurisprudência do Tribunal na matéria.

## 5.1. A crítica portuguesa e o seu contributo para a reforma da justiça

Dentro de portas, a crítica não se limita a apontar a gravidade do problema da justiça em Portugal. Há várias soluções e propostas que são apresentadas e defendidas, as quais, de seguida, resumiremos, usando o critério das que nos pareceram mais consensuais, verificando depois se alguma das reformas levadas a cabo as contemplava e, se assim for, tentaremos perceber porque falharam.

### a. Governação e organização judiciária

O modelo de governo da justiça é uma das questões abordadas, e uma das mais importantes, uma vez que as propostas referem a caducidade do modelo atual, apontando para uma mudança.

O modelo atual é um modelo bicéfalo, que assenta na partilha de competências entre, por um lado, o Ministério da Justiça e, por outro, os Conselhos Superiores da Magistratura e o Ministério Público. Ao primeiro compete a gestão financeira, do património, das tecnologias e da informação da justiça, de planeamento, gestão estratégica da política de justiça e de administração da carreira dos funcionários de justiça, enquanto aos segundos cabe gerir as carreiras, o controlo e a disciplina dos magistrados.<sup>254</sup> Nuno Garoupa, considera este modelo “caduco e ultrapassado”,<sup>255</sup> afirmando que Portugal não consegue descolar-se das tradições jurídicas continentais francesa, italiana e espanhola, embora seja visível o seu esgotamento.

Tanto Nuno Garoupa como Conceição Gomes indicam os problemas que este modelo acarreta para a justiça portuguesa, uma vez que a distribuição de competências, como existe atualmente, impõe uma coordenação e harmonia de ações que nem sempre é fácil de alcançar. A título de exemplo, a distribuição e colocação de magistrados e de funcionários, não ocorrendo em épocas coincidentes e obedecendo a uma limitação legal de mobilidade relativamente aos segundos, origina défices ou excedentes e um consequente subaproveitamento dos meios humanos ao dispor da justiça.<sup>256</sup>

---

<sup>254</sup> Cf. CONCEIÇÃO GOMES, *Os Atrasos...*, *op. cit.*, p. 93.

<sup>255</sup> NUNO GAROUPA, *O Governo...*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>256</sup> CONCEIÇÃO GOMES, *Os Atrasos...*, *op. cit.*, pp. 93. Nuno Garoupa, explana a teoria do modelo de conselho do poder judicial, levando mais a fundo a discussão do modelo bicéfalo e do modelo que se lhe deve seguir. De acordo com o Autor, a questão está relacionada com a independência da justiça – a sua preservação – e com o grau de especialização das suas atividades – o seu controlo. Defende, por isso, que o saudável e eficiente governo da justiça decorre do equilíbrio entre independência judicial e

Já apontámos *supra* e podemos considerá-lo ponto assente, que não era previsível o enorme aumento do recurso aos tribunais por parte dos cidadãos que ocorreu desde os anos 90, daí que os tribunais (não apenas em Portugal) não se encontrassem preparados para fazer face a tamanho crescimento do volume processual. Mais de 20 anos volvidos sobre o início desta tendência, os seus efeitos ainda não foram eficazmente erradicados. Esta continua a ser uma das causas apontadas para a morosidade processual e ineficiência dos tribunais em Portugal. Uma tentativa de resolução passa pela compreensão de que a litigância não se encontra distribuída uniformemente pelo território nacional.<sup>257</sup> Todavia, como salvaguarda Conceição Gomes, num estudo realizado pelo OPJP em 2006, verificou-se que mesmo nos tribunais onde o número de processos entrados era inferior a 500 por ano, se denotava uma tendência de crescimento na pendência. Para a Autora, uma das causas poderá ser a grande rotatividade dos magistrados no interior do país (onde, por norma, se situam os tribunais com menor litigância), mas a mesma conclui também que esta situação revela um padrão de ineficiência da justiça portuguesa, independente do volume da procura, alertando, consequentemente, que não bastam medidas que atuem apenas sobre a procura.<sup>258</sup> A este propósito, vale a pena voltar a fazer uma breve referência ao PADT I, de 2006, e já analisado *supra*, cujo relatório de monitorização considerou um sucesso, dado que foi visível a grande diminuição de processos entrados nos tribunais portugueses nos anos seguintes. Ainda no que concerne ao volume processual, e em consequência da sua heterogeneidade, o encerramento de alguns tribunais em território

---

*accountability*. É nesta senda que analisa o modelo dos conselhos [da magistratura] em Portugal e em Espanha, defendendo alterações no português relativamente, por exemplo, à criação de um órgão de governo do sistema responsável pela gestão e administração. Este deveria ser único para todas as magistraturas, e seria responsável apenas perante a Assembleia da República. Sendo apenas um órgão de gestão e administração, a sua composição não deveria ser limitada a juristas. Este órgão seria responsável pela organização judiciária, pela gestão e pela avaliação da judicatura, mas apenas dos tribunais inferiores. A dotação orçamental seria uma competência exclusiva da Assembleia da República. Este órgão teria a seu cargo a independência administrativa (através do controlo orçamental), enquanto uma comissão *ad hoc* nomeada dentro da Assembleia e responsável pela promoção aos tribunais superiores dos magistrados judiciais e do Ministério Público asseguraria a necessária *accountability* do poder judicial. Defende ainda que uma maior e mais eficaz produtividade só poderá ser alcançada com uma reforma profunda do sistema remuneratório, do sistema de promoção e da avaliação dos magistrados. Cf. NUNO GAROUPA, *O Governo...*, *op. cit.*, pp. 50-53.

<sup>257</sup> Cf. OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *A geografia da justiça...*, *op. cit.*, pp. 279-282; OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *A Gestão dos Tribunais – Um Olhar sobre a experiência nas comarcas piloto*, coord. Conceição Gomes, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2010, p. 210.

<sup>258</sup> CONCEIÇÃO GOMES, *Os Atrasos...*, *op. cit.*, p. 91.

nacional deve ser encarado como uma decisão viável e que faz parte de uma verdadeira reforma e reestruturação do sistema judicial português.<sup>259</sup>

Por outro lado, se deve ser feita uma distinção em razão da quantidade de processos, o mesmo deve ser feito relativamente à sua qualidade. A distribuição dos processos, defende Conceição Gomes, deve ser flexível, atendendo à natureza e à complexidade do litígio, devendo procurar-se modelos que o permitam. A Autora argumenta com o exemplo do sistema usado em Inglaterra e no País de Gales, onde é necessário que os juízes estejam profissionalmente certificados para poderem trabalhar em determinado tipo de litígios, podendo receber processos de determinada especificidade de vários tribunais da sua área geográfica. Este “sistema de qualificação profissional” difere do português, onde se presume que todos os magistrados se encontram em igualdade de circunstâncias quanto à capacidade e qualidade de resposta.<sup>260</sup>

É, portanto, sugerida uma melhor distribuição dos processos pelos magistrados. Mas também a distribuição do restante trabalho dentro do tribunal é alvo de críticas por ser demasiado rígida e burocrática, contribuindo, desta forma, para a ineficiência do sistema jurídico. Em Portugal, o modelo de organização que vigora é, nas palavras de Conceição Gomes, “atomístico”, ou seja, dentro do tribunal, as secretarias e as secções funcionam demasiado individualizadas e para si próprias, constituindo diversas “ilhas” com algumas competências repetidas e sobrepostas. Fiel a um modelo burocrático, que impõe rigidez, uma gestão por objetivos não é vista como viável. É neste contexto que a Autora refere as realidades holandesa e espanhola, que adotaram um modelo gestor no que respeita à organização interna das secretarias judiciais, passando, essencialmente, pela especialização em tarefas mais complexas e pela agregação de serviços, tornando possível a criação de serviços únicos comuns a várias secções ou até mesmo ao Tribunal.<sup>261</sup>

#### **b. Tramitação processual: técnico-burocrática ou gestonária**

---

<sup>259</sup> Defensores deste passo, NUNO GAROUPA, *O Governo...*, *op. cit.*, p. 29 e Armando Marques Guedes em ANTÓNIO PIRES DE LIMA, ARMANDO MARQUES GUEDES, *et al.*, *Um debate sobre a morosidade...*, *op. cit.*, pp. 68-69.

<sup>260</sup> CONCEIÇÃO GOMES, *Os Atrasos...*, *op. cit.*, pp. 87-88. Ainda neste sentido, cf. OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA, *Para um novo judiciário: qualidade e eficiência na gestão dos processos cíveis*, coord. Conceição Gomes, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2008, pp. 69-87.

<sup>261</sup> CONCEIÇÃO GOMES, *Os Atrasos...*, *op. cit.*, pp. 94-96.

A burocracia processual é apontada frequentemente como um obstáculo à eficiência da justiça portuguesa. Assim, esta não existe apenas na organização dos tribunais, como vimos no ponto a., mas estende-se à própria tramitação processual.<sup>262</sup> Na perspetiva técnico-burocrática “o processo é visto como um conjunto de actos isolados, sendo o objectivo principal de cada interveniente o cumprimento estrito dos actos da sua competência. O processo vai-se rotinizando, acumulando actos praticados pelos diferentes intervenientes tendo como referência a lei processual, que define se o acto é admissível ou não, independentemente da sua importância para o andamento do processo, da natureza do litígio ou de qualquer outro factor, que, numa perspectiva de gestão processual, deveria ser atendido.”<sup>263</sup> Esta definição de Conceição Gomes é bastante completa e elucida-nos perfeitamente acerca do que de facto acontece na vida dos processos e que não evidencia eficiência.

A par deste modelo, existe o modelo gestor, bastante aclamado e proclamado, tal como vimos acontecer também nos modelos de organização e gestão judiciais. Aplicando-o à tramitação processual, temos sugestões que passam pela simplificação (ou desburocratização) processual<sup>264</sup>, mas que vão muito além disso, uma vez que já se compreendeu que tal não é suficiente. “A desburocratização do processo exige normas e procedimentos menos complexos, mas exige, sobretudo, a adopção de regras gestórias e de uma nova cultura judiciária que sustente a mudança e potencie o efeito positivo das inovações.”<sup>265</sup> Assim, o modelo gestor aplicado à tramitação processual pressupõe uma simplificação processual, elaborada ao nível legislativo, mas também pressupõe uma alteração do *modus faciendi* dos atores judiciais. A simplificação processual nunca irá por si só resultar numa justiça mais eficiente, uma vez que os atos processuais não caminham sozinhos: é necessário que as secretarias, as secções, os oficiais de justiça, os magistrados e os advogados também abandonem o modelo técnico-burocrático de atuação.<sup>266</sup>

---

<sup>262</sup> Cf. OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *A administração e gestão da justiça...*, op. cit., p. 25.

<sup>263</sup> CONCEIÇÃO GOMES, *Os Atrasos...*, op. cit., pp. 97 e 98.

<sup>264</sup> E, neste sentido, já há muito tempo, da parte europeia: cf. Recomendação n.º R (81) 7, adotada pelo Comité de Ministros, em 14 de maio de 1981, disponível online em <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=599788&SecMode=1&DocId=671776&Usage=2>.

<sup>265</sup> CONCEIÇÃO GOMES, *Os Atrasos...*, op. cit., p. 99. Cf. ainda OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *Para um novo judiciário...*, op. cit., p. 199.

<sup>266</sup> Esta é uma das conclusões do relatório do OPJP “*Para um novo judiciário*”: “Naturalmente o exercício de qualquer tarefa é, em si mesmo, um campo de manifestação da subjectividade de quem a executa. O que se coloca em questão não é o fim da subjectividade ou dos critérios pessoais no exercício das funções

### c. Formação dos agentes judiciais

Para que a prática dos agentes judiciais vá de encontro ao modelo gestor, a sua formação contínua é crucial. Esta é uma conclusão bastante consensual. Para além de ser mencionada cabalmente no Relatório do OPJP “*Para um novo judiciário*” de 2008<sup>267</sup>, é-o já anteriormente, num relatório de 1999, onde se apela à “reflexão sobre o ensino jurídico, [à] formação profissional, [à] qualificação das profissões judiciais e [à] qualidade das decisões [bem como à] promoção da formação interdisciplinar de base e especialização designadamente nas áreas da família e menores, administrativa e fiscal e nas áreas económicas.”<sup>268</sup> Conceição Gomes destaca o problema da formação especializada que deveria ser paralela à especialização da competência dos tribunais.<sup>269</sup>

Relativamente à existência de tribunais de competência especializada, é reconhecido o seu contributo para a eficiência da justiça.<sup>270</sup> Nuno Garoupa, no entanto, de toda a bibliografia consultada para este capítulo, distingue-se pela sua posição um pouco mais cética. O Autor não crê que os benefícios da criação de alguns tribunais especializados superem os seus custos e, contrapõe, mesmo que sejam bem-sucedidos na política de descongestionamento dos tribunais, o seu impacto não será assim tão evidente, uma vez que com a frequência com que se interpõem recursos das decisões, eventualmente muitos processos irão desaguar aos restantes tribunais.<sup>271</sup>

Ainda no que respeita à formação, concretamente, à formação dos magistrados, Nuno Garoupa defende alterações profundas na admissão, ensino e carreira destes. Propõe uma reestruturação do Centro de Estudos Judiciários (CEJ), transformando-o num centro de formação contínua e de especialização, perdendo o seu carácter de escola de formação inicial de magistrados. Assim, o Autor defende a extinção da magistratura de carreira, propondo que o critério de admissão para os tribunais inferiores seja apenas

---

de uma secção de processos, mas sim a importância de existirem critérios que, numa perspectiva gestora, estejam voltados para a optimização e eficiência dos métodos de trabalho e, em consequência, da gestão processual.” OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *Para um novo judiciário...*, op. cit., p. 187.

<sup>267</sup> OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *Para um novo judiciário...*, op. cit., pp. 56 e 199 quanto aos magistrados, 95 e 204 quanto aos secretários e escrivães, 158 quanto aos oficiais de justiça, e 132 numa apreciação geral.

<sup>268</sup> OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *Relatório breve do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa sobre bloqueios...*, op. cit., pp. 26.

<sup>269</sup> CONCEIÇÃO GOMES, *Os Atrasos...*, op. cit., p. 106.

<sup>270</sup> OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *Para um novo judiciário...*, op. cit., p. 203.

<sup>271</sup> Cf. NUNO GAROUPA, *O Governo...*, op. cit., p. 19 e “Sem melhoria consistente e estrutural” in *XXI Ter Opinião*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013, pp. 195.

um número mínimo de anos de experiência relevante, enquanto para os tribunais superiores a promoção seja essencialmente de juristas de alto prestígio.<sup>272</sup>

Armando Marques Guedes também insiste na formação jurídica dos funcionários e defende também uma mudança no CEJ, embora não tão drástica como a de Nuno Garoupa.<sup>273</sup>

Quanto à formação, no âmbito da CEDH e da jurisprudência do TEDH, Ireneu Cabral Barreto também apela à necessidade de investimento.<sup>274</sup>

## 5.2. As reformas da justiça portuguesa na última década

Feita a revista sucinta das medidas propostas pela crítica portuguesa, cumpre agora analisar, também sucintamente, as reformas legislativas levadas a cabo na última década, comparando as soluções apresentadas.

### a) O PADT I e II

Estes planos, respetivamente de 2005 e 2007, já foram analisados *supra*, pelo que podemos apenas, resumidamente, esclarecer que o primeiro visou essencialmente descongestionar, num curto prazo, os tribunais através de medidas dirigidas aos litígios de massa com vista a alcançar uma diminuição do recurso aos tribunais e, a médio prazo, fazer uma limpeza que deixasse em evidência os verdadeiros problemas de gestão e racionalização dos meios da justiça. O segundo plano, que visava aprofundar a reforma da justiça, apesar de ver todas as medidas propostas traduzidas legalmente, não se pode considerar, agora, sete anos volvidos da sua aprovação, que tenha sido bem-sucedido. Oficialmente não foi feita uma avaliação da sua implementação e, quer as estatísticas que hoje conhecemos, quer várias opiniões já destacadas acima, permitem-nos concluir que este plano fracassou.<sup>275</sup>

---

<sup>272</sup> Cf. NUNO GAROUPA, *O Governo...*, *op. cit.*, pp. 52 e 80.

<sup>273</sup> Armando Marques Guedes, ANTÓNIO PIRES DE LIMA, ARMANDO MARQUES GUEDES, *et al.*, *Um debate sobre a morosidade...*, *op. cit.*, pp. 67-68.

<sup>274</sup> IRENEU CABRAL BARRETO, Boletim da Ordem dos Advogados, n.º 74, janeiro de 2011, p.25.

<sup>275</sup> A este propósito, Nuno Garoupa considera os PADT I e II como um erro estratégico, e afirma que estas foram políticas mais preocupadas com os resultados a curto prazo, traduzidas em soluções casuísticas e pontuais, sem consistência, e sem relevo para a resolução dos problemas estruturais. Cf. NUNO GAROUPA, *O Governo...*, *op. cit.*, pp. 23 e 29.



b) A Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto

Com esta lei foi aprovado um novo regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais e para percebermos qual o seu impacto na melhoria do sistema jurídico português, iremos socorrer-nos fundamentalmente de um estudo do OPJP de 2010, já citado anteriormente, e que analisa a implementação deste novo regime através das experiências das comarcas-piloto do novo mapa judiciário.

Da análise à implementação da Lei n.º 52/2008 nas comarcas-piloto feita neste relatório constam alguns elogios a determinadas inovações nela estatuídas. Todavia, das conclusões que esse mesmo relatório alcança, fica a sensação de que muitas foram as potencialidades trazidas por esta Lei que simplesmente não foram aproveitadas ou implementadas na sua plenitude, porque dependem de outros fatores que, mantendo-se inalterados, castram as suas possibilidades de reforma. Neste contexto, podemos relevar, em relação à implementação do modelo de gestão, “a falta de suporte organizacional [que consiste num bloqueio] às inovações gestionárias”, o “problema (...) endémico (...) [da] falta de formação adequada para o desempenho das novas funções de gestão e coordenação previstas na lei”.<sup>276</sup> Já referimos *supra* no ponto 5.1.a) que o modelo de administração da justiça em Portugal é bicéfalo, porque repartido entre o Ministério da Justiça, num lado, e Conselhos Superiores da Magistratura e Ministério Público, do outro, e de como este modelo se tem traduzido num fator de ineficácia da justiça pela dificuldade de coordenação entre estas entidades. Com a entrada em vigor da nova lei de organização e funcionamento dos tribunais judiciais, este modelo bicéfalo constitui também um entrave à implementação bem-sucedida de algumas medidas, que pressupõem uma realização plena do princípio da cooperação. De acordo com o relatório do OPJP, “o actual modelo de gestão exige a realização plena e eficiente do princípio de cooperação entre as figuras da estrutura local de gestão e entre estas e os órgãos centrais. Neste sentido, a concretização das potencialidades da lei depende, em muito, da integração e da articulação entre os diferentes órgãos com poderes directivos na administração dos tribunais. (...) Em diferentes níveis de gestão, uma articulação de competências mais eficiente entre os diferentes órgãos está comprometida, necessitando de diferentes respostas de carácter correctivo. (...) No que toca à gestão dos funcionários, o trabalho empírico permitiu identificar vários momentos em que a concentração de

---

<sup>276</sup> OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *A Gestão dos Tribunais...*, *op. cit.*, p. 202.

competências na administração central, agravada pela falta de previsão de interfaces eficientes, bloqueiam a gestão a ser implementada por parte do juiz presidente.”<sup>277</sup>

Uma outra característica do modelo de organização que vigora, como também já referimos no ponto 5.1.a), é ser atomístico. Esta característica consubstancia-se também, após a Lei n.º 52/2008, numa limitação às inovações potenciadas no que se refere à organização interna. “[A] atomização do modelo, que implica, muitas vezes, a multiplicação de secções dentro do mesmo juízo, repercute-se na duplicação de tarefas e numa organização interna do desempenho funcional pouco racionalizada e eficiente. (...) As mudanças trazidas pela nova lei da organização judiciária não tiveram, na maioria das situações observadas, um impacto directo na organização interna dos tribunais, permanecendo as rotinas e métodos de trabalho das secções inalterados.”<sup>278</sup>

Cumprindo ainda mencionar as conclusões do OPJP relativamente à figura do juiz presidente, peça bastante importante nesta Lei. “A nova lei de organização e gestão dos tribunais trouxe algumas mudanças no que diz respeito à administração local da justiça, ao prever competências de representação, direcção, gestão processual e administrativas ao juiz presidente do tribunal, fomentando igualmente outra figura de gestão local com competências próprias e um importante papel de coadjuvação das competências do juiz presidente – o administrador judiciário.”<sup>279</sup> O relatório, porém, revela várias limitações à potencialidade de gestão do juiz presidente, salientando que no quadro do planeamento dos recursos humanos, “apesar de [lhe] terem sido conferidas competências próprias (...) essas competências não se traduzem na autonomia de definição dos mapas de pessoal ou das necessidades de recursos humanos da comarca. (...) Outra limitação relaciona-se com o facto de as competências previstas para o juiz presidente no âmbito da fixação de objectivos, da avaliação do desempenho funcional do tribunal e da qualidade do serviço prestado aos cidadãos não serem acompanhadas de competências efectivas no que respeita à avaliação e à acção disciplinar sobre os funcionários da justiça. Relativamente à avaliação, o que está em causa é a definição de um modelo que reforce a estrutura de gestão local do tribunal de comarca com a especificação concreta de poderes do juiz presidente que fortaleçam as suas

---

<sup>277</sup> *Ibidem*, pp. 205-207.

<sup>278</sup> *Ibidem*, pp. 210 e 212.

<sup>279</sup> OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *A Gestão dos Tribunais...*, *op. cit.*, p. 203

responsabilidades no âmbito do planeamento de actividades, avaliação dos resultados e fixação de objectivos do tribunal.”<sup>280</sup>

O relatório destaca ainda a “heterogeneidade social, administrativa e territorial das comarcas, o que determina o volume e natureza da procura judicial, as directrizes estratégicas da organização interna e a optimização dos métodos de trabalho.”<sup>281</sup> A potencialização das competências aqui atribuídas ao juiz presidente, traduzir-se-iam na adequação a esta heterogeneidade de cada comarca e, assim, numa melhor gestão e otimização de recursos.

Em síntese, o relatório destaca como principais conclusões da aplicação da Lei n.º 52/2008 nas comarcas-piloto, que a organização do trabalho é diferente entre secções (dependendo bastante do empenho do funcionário), que a formação dos mesmos é insuficiente e disforme, pelo que, aprendendo uns com os outros, ocorre um “contágio” dos vícios de rotina entre os colegas, e que o não acompanhamento das reformas leva a resultados diferentes entre secções e comarcas, uma vez que a adaptação aos novos mecanismos fica praticamente entregue ao próprio funcionário.<sup>282</sup>

Da recolha de opiniões que fizemos acima e das conclusões a que chegou o OPJP neste relatório, resulta que, salvo algumas divergências naturais, os problemas mais destacados por aqueles Autores revelam-se igualmente nestas conclusões. O modelo bicéfalo de administração da justiça, o modelo atomístico de administração dos tribunais, a heterogeneidade do volume processual e as falhas constantes na formação dos operadores da justiça continuam a corroer a justiça portuguesa. Ainda assim, o relatório do OPJP é otimista, quando comparado com outras análises da Lei n.º 52/2008, como a de Nuno Garoupa que afirma que a reforma judiciária “não racionaliza de forma eficaz a rede nacional de tribunais, (...) parecendo uma tentativa de mudar a gestão do sistema sem mexer na localização dos tribunais e no funcionamento das comarcas”<sup>283</sup>

c) A Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto e o DL n.º 49/2014, de 27 de março

A Lei da Organização do Sistema Judiciário – Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto – e o Decreto-Lei que a regulamenta e estabelece o regime aplicável à organização e funcionamento dos tribunais judiciais – DL n.º 49/2014, de 27 de março –, surgem no

---

<sup>280</sup> *Ibidem*, pp. 207 e 208.

<sup>281</sup> *Ibidem*, p. 210.

<sup>282</sup> OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *A Gestão dos Tribunais...*, *op. cit.*, p. 213.

<sup>283</sup> NUNO GAROUPA, *O Governo...*, *op. cit.*, pp. 29.

seguimento do Ensaio para a reorganização da estrutura judiciária, elaborado em janeiro de 2012 pela Direção-Geral da Administração da Justiça,<sup>284</sup> e das Linhas Estratégicas para a Reforma da Organização Judiciária, apresentadas a 15 de junho de 2012 pelo Ministério da Justiça encabeçado por Paula Teixeira da Cruz.<sup>285</sup> É ainda necessário contextualizar estes documentos no quadro do memorando do Programa de Assistência Económica e Financeira celebrado em maio de 2011 entre o Estado português e o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia, e cujo compromisso de cumprimento foi assumido por um Governo com maioria absoluta, que tomou posse a 21 de junho de 2011. Entre as medidas previstas neste memorando de entendimento, encontram-se também algumas a serem executadas no campo da justiça, com o objetivo de reduzir a lentidão do sistema através da eliminação das pendências nos tribunais e da facilitação de mecanismos de resolução extrajudiciais e, igualmente, de reestruturar o sistema judicial, adotando novos modelos de gestão dos tribunais.

Em junho de 2011 ainda foi aprovado o DL n.º 74/2011 que previa a instalação de mais duas das novas comarcas previstas na reforma de 2008: a de Lisboa e da Cova da Beira. Contudo, com a entrada de um novo executivo, deixou-se cair por terra o mapa judiciário de 2008, tendo-se partido para a preparação de um outro, tendo em conta as falhas encontradas nas três comarcas-piloto até então instaladas e em funcionamento e dos objetivos previstos para a justiça no memorando da *troika*. Decidiu-se, desta forma, suspender o alargamento da reforma, ambicionando-se alterações à organização judiciária que fossem de encontro à reforma das leis do processo e que fossem articuladas com a nova definição dos estatutos profissionais à qual se aspirava.<sup>286</sup>

Os problemas e as limitações que o OPJP fez notar quando do seu estudo às comarcas-piloto e às potencialidades da figura do juiz presidente, foram tidas em conta na elaboração do Ensaio, voltando a frisar-se a gestão por objetivos e uma maior *accountability*.<sup>287</sup> Este documento propõe como caminho a seguir para a implementação da reforma, “num primeiro momento, (...) fechar o modelo organizativo e ensaiar

---

<sup>284</sup> Este documento pode ser consultado online em: [http://www.dgaj.mj.pt/sections/files/destaques9463/destaques-laterais/destaques/reorganizacao-judiciaria/sections/files/destaques9463/destaques-laterais/destaques/reorganizacao-judiciaria/ensaio-para/downloadFile/file/Ensaio\\_reorganizacao\\_estrutura\\_judiciaria\\_Janeiro-2012.pdf?nocache=1392046571.28](http://www.dgaj.mj.pt/sections/files/destaques9463/destaques-laterais/destaques/reorganizacao-judiciaria/sections/files/destaques9463/destaques-laterais/destaques/reorganizacao-judiciaria/ensaio-para/downloadFile/file/Ensaio_reorganizacao_estrutura_judiciaria_Janeiro-2012.pdf?nocache=1392046571.28)

<sup>285</sup> Este documento pode ser consultado online em: [http://www.portugal.gov.pt/media/634714/20120615\\_linhas\\_estrategicas\\_reforma\\_organizacao\\_judici\\_ri\\_a.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/634714/20120615_linhas_estrategicas_reforma_organizacao_judici_ri_a.pdf)

<sup>286</sup> Cf. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, *Ensaio para a reorganização da estrutura judiciária*, Lisboa: Direção-Geral da Administração da Justiça, janeiro de 2012, pp. 6 e 7.

<sup>287</sup> *Ibidem*, p. 11.

soluções integradas para todo o território nacional [e] de seguida, (...) proceder a alterações legislativas, de espaços físicos e de sistemas de informação.”<sup>288</sup>

Nas “*Linhas Estratégicas para a Reforma da Organização Judiciária*” é tornado claro, logo nas primeiras páginas, que a morosidade judicial coloca em causa a própria justiça (*stricto sensu*) da decisão (“uma pronúncia lenta não é uma pronúncia justa”), para além da boa administração da justiça (*lato sensu*). Declara, também, que foram tidas em conta não só a experiência das comarcas-piloto e da Lei n.º 52/2008, como também as evoluções respeitantes à organização judiciária na Europa, nomeadamente as experiências das reformas introduzidas na Noruega, Países Baixos e Suécia – como, por exemplo, a introdução generalizada no sistema judicial do princípio da gestão por objetivos e de um sistema de gestão dos tribunais assente em órgãos locais próprios e com um forte envolvimento da comunidade envolvente, e o acentuar de concentração de estruturas.<sup>289</sup>

Após um processo de audições públicas, este documento estabeleceu os princípios ordenadores da reforma, dos quais destacamos os seguintes:<sup>290</sup>

1) Adoção dos distritos administrativos (e das regiões autónomas) como base territorial, consagrando-se, em regra, a coincidência entre distritos administrativos e comarcas;

2) Tribunal único de 1.º instância em cada comarca, com alguns ajustes a casos concretos;

3) Organização do Tribunal Judicial de 1.ª Instância de cada comarca em (i) Instâncias Centrais, preferencialmente localizadas nas capitais de distrito, (ii) Instâncias Locais e (iii) Extensões Judiciais;

4) Encerramento de tribunais, em regra, com número expectável de processos entrados, após reorganização, inferior a 250;

5) Quando o acesso a serviços de justiça corresponda a uma procura expectável, após reorganização, de pelo menos 200 processos por ano, ou 100 processos e não exista oferta de serviços de justiça a uma distância inferior a 30 quilómetros, ou quando a distância ao tribunal mais próximo, seja superior a uma hora, o Tribunal preexistente deve ser reconfigurado como Extensão do Tribunal Judicial de 1.ª Instância da comarca, onde podem ser realizados diversos atos;

---

<sup>288</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>289</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, *Linhas Estratégicas para a Reforma da Organização Judiciária*, junho de 2012, pp. 7 a 10.

<sup>290</sup> Para estes, e os restantes princípios que aqui não enumerámos, cf. pp. 16 a 20 deste documento.

6) Sendo um único tribunal, com uma área de jurisdição territorial alargada, a gestão desta estrutura obriga a que exista: i) um orçamento único; ii) um único mapa de pessoal para os funcionários de justiça, integrados numa única secretaria para toda a comarca; iii) número de magistrados definido de forma global para a comarca; iv) maior maleabilidade na criação de estruturas internas do tribunal por decisão de gestão da comarca;

7) A gestão de cada Tribunal Judicial de 1.<sup>a</sup> Instância é garantida por uma estrutura de gestão centrada no Juiz Presidente, no Magistrado do Ministério Público coordenador e no Administrador Judiciário. Nesta estrutura de gestão, cada interveniente terá competências próprias, devendo o Juiz Presidente articular com o Conselho Superior da Magistratura, o Magistrado do Ministério Público coordenador com o Conselho Superior do Ministério Público, e o Administrador Judiciário articular com a Direção-Geral da Administração da Justiça, sendo reservadas algumas matérias a decisão conjunta da estrutura de gestão.

Cumprе ainda salientar a referência à indissociabilidade da reorganização do mapa judiciário da revisão do Código de Processo Civil, e ainda da implementação do Plano de Ação para a Justiça na Sociedade de Informação, evidenciando que a reforma judiciária assenta nestes três pilares essenciais, dependendo o sucesso de cada um do sucesso dos restantes.<sup>291</sup>

Nuno Garoupa, ainda antes da aprovação da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, escreve num artigo da revista *XXI – Ter Opinião* que seria preciso um programa de reforma mais profundo e que com esta proposta não se preveria uma melhoria consistente e estrutural. O Autor, ainda assim, salienta o encerramento de alguns tribunais com menor fluxo processual como um aspeto positivo, afirmando que esta reforma do mapa judiciário seria um passo importante. Todavia, critica a não reorganização dos tribunais superiores, bem como a vertente mais acentuada de especialização dos tribunais que considera “levar a uma balcanização do ordenamento jurídico sem ganhos de eficiência”. Mantendo-se céptico quanto ao êxito da implementação da reforma nos moldes propostos, admite que, se tal for alcançado, será um contributo para a melhoria da justiça portuguesa a prazo.<sup>292</sup>

---

<sup>291</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, *Linhas Estratégicas para a Reforma da Organização Judiciária*, junho de 2012, p. 10.

<sup>292</sup> NUNO GAROUPA, “Sem melhoria...”, *op. cit.*, pp. 193-196.

### 5.3. O caminho percorrido em Portugal ao encontro de uma verdadeira concretização do direito ao prazo razoável do artigo 6.º, n.º 1 da CEDH

De forma a completar e consolidar o que para trás ficou exposto, importa agora perceber as ligações existentes entre os comandos jurisprudenciais do TEDH extraídos dos seus acórdãos e decisões e os rumos da política da administração da justiça, quanto ao problema da morosidade da justiça, efetivamente levadas a cabo em Portugal.

Parece resultar que os acórdãos e decisões do TEDH têm um mais evidente, ou imediato, impacto nos Estados-membros que menos problemas têm na morosidade da justiça. Isto é, sendo muito menos alarmantes as estatísticas relativas a estes países, parece ser neles, todavia, que mais rápida e efetivamente se fazem sentir os comandos jurisprudenciais do TEDH, ao serem concretizadas alterações e implementadas medidas que deem resposta aos – poucos – problemas que a este respeito chegam ao TEDH.<sup>293</sup>

Nas últimas décadas, concretamente, desde o 25 de Abril de 1974, foram implementadas variadas reformas na justiça portuguesa. Porém, depois de termos analisado os acórdãos mais importantes do TEDH nos casos em que estava em causa o artigo 6.º, n.º 1 da CEDH, não nos é possível concluir pela correlação daquelas com estes. As reformas implementadas parecem ir ao encontro das tendências gerais de administração da justiça da Europa ocidental – estagnação do número de juízes, diminuição do número de tribunais de 1.ª instância, aumento do número de tribunais de competência especializada, dinamização dos meios alternativos de resolução de litígios... – e, ainda assim, as queixas contra Portugal no TEDH não refletem um impacto evidente daquelas na eficiência do sistema jurídico português.

Dos acórdãos acima analisados, especialmente desde 2003, podemos ainda concluir que a forma como é abordada a morosidade da justiça em Portugal pelo TEDH tende a limitar-se apenas à questão do ressarcimento pelos danos causados às partes pela excessiva duração do processo.<sup>294</sup> Assim é, como já apontámos *supra*, principalmente devido à asfixia processual em que o TEDH se encontrava<sup>295</sup> bem como ao princípio da

---

<sup>293</sup> Ver *supra*, a este propósito, o ponto 3.2. Reformas concretas relevantes, relativamente às experiências norueguesa e sueca.

<sup>294</sup> Abel Campos refere explicitamente que o papel do TEDH neste campo se traduz no de uma “comissão de indemnizações”. Cf. TERESA MANECA LIMA, “Da Morosidade ao acesso aos tribunais: casos contra Portugal no TEDH”, in Cecília MacDowell dos Santos (org.), *A mobilização transnacional do direito, Portugal e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos*, Coimbra: Almedina, 2012, p. 166.

<sup>295</sup> Ainda assim, Ireneu Cabral Barreto, repara que até a resolução do congestionamento do TEDH passa pelo sucesso dos meios internos na resolução dos problemas que levam à violação pelos Estados-

subsidiariedade e, claro, às próprias competências do TEDH.<sup>296</sup> Pretendemos apenas focar que, apesar de algumas reformas terem de facto sido levadas a cabo e de Portugal continuar a ser condenado por violação do artigo 6.º, n.º 1 – condenações estas, saliente-se, que não passam despercebidas em Portugal; veja-se, por exemplo, as manchetes da comunicação social – a doença, de facto, não aparenta sinais de cura. Conceição Gomes destaca precisamente esta questão afirmando que “se é verdade que o sistema de justiça tem sido sujeito a várias reformas ao longo das últimas décadas, é igualmente verdade que os indicadores e os estudos mostram que, apesar de não ter havido uma deterioração significativa da justiça, também não se registaram melhorias significativas e a duração processual tem mesmo vindo a aumentar. A pergunta que todos fazemos é porque é que tais reformas têm tido um impacto tão reduzido no melhoramento da eficiência, eficácia e da qualidade da justiça.”<sup>297</sup> Nuno Garoupa salienta também a ineficácia das reformas da justiça ao defender que “a única área em que o poder político não procurou mexer nestes últimos anos foi precisamente no modo de fazer reformas na justiça. (...) Não desenvolveu novas metodologias de reforma das políticas públicas na justiça, procurou utilizar aqui e acolá as Estatísticas da Justiça mas sem consistência nem adequação.”<sup>298</sup>

Assim, temos, na última década, ao nível europeu, duas viragens jurisprudenciais do TEDH e, ao nível interno, dois planos de acção (PADT I e II) e uma reforma do mapa judiciário (Lei n.º 52/2008), estando a segunda com início de vigência prevista para setembro de 2014 (regulamentação da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto – Lei da Organização do Sistema Judiciário). A tentativa de estabelecer ligações entre o plano europeu e o plano interno é, contudo, complicada. Apesar desta última década não ter

---

membros da CEDH. Cf. IRENEU CABRAL BARRETO, *Boletim da Ordem dos Advogados*, n.º 74, janeiro de 2011, p. 24.

<sup>296</sup> Relembre-se que o TEDH tem como principal competência zelar pelo cumprimento da CEDH e responsabilizar os Estados-membros que a violem. Como também já explicitámos, é também ao TEDH que compete dinamizar e manter atual a CEDH, documento com mais de 60 anos, através da sua jurisprudência. Contudo, e aqui acompanhando o entendimento de Abel Campos (*A Mobilização Transnacional do Direito*, pp. 166) e também de Ireneu Cabral Barreto (*Boletim da Ordem dos Advogados* n.º 74, pp. 24), a morosidade da justiça nos Estados-membros e a consequente violação do artigo 6.º, n.º 1 da CEDH não é já um assunto merecedor de destaque, ou seja, um tema cuja densificação requeira especial interesse por parte dos juízes do TEDH. O direito ao prazo razoável está previsto na CEDH, por isso tem de ser respeitado. Mas, outros são os temas carentes de dedicação, mais interessantes do ponto de vista da aplicação da CEDH e que consistem em violações mais graves, relacionadas com a liberdade, a integridade física e com a vida das pessoas. Cf. ainda, IRENEU CABRAL BARRETO, “O TEDH e Portugal...”, *op. cit.*, p. 58, que refere que “[d]ecorre do carácter subsidiário do mecanismo de garantia colectiva instaurado pela convenção que as autoridades nacionais, salvo nos casos excepcionais em que foram especificamente indicadas as medidas a adoptar, são livres de escolher as medidas apropriadas para reparar as violações constatadas pelo Tribunal.”

<sup>297</sup> CONCEIÇÃO GOMES, *Os Atrasos...*, *op. cit.*, p. 81.

<sup>298</sup> NUNO GAROUPA, *O Governo...*, *op. cit.*, p. 69.



sido desprovida de acontecimentos em ambos, os caminhos traçados não se cruzam de forma clara.

Ao nível europeu, ficou já explícito que não há muito mais ao alcance do TEDH que possa ser feito. A esperança reside na uniformização da jurisprudência nacional relativamente à aplicação do regime da responsabilização extracontratual do Estado em casos de violação do direito ao prazo razoável.<sup>299</sup> Ao nível nacional, a esperança de diversos juristas e académicos reside na efetiva alteração de paradigma, numa real reforma na administração da justiça portuguesa que não passe apenas pela simplificação processual e pelo “lançamento” de meios humanos e financeiros para a desordem em que se encontra a justiça, e que continua a ser dificultada pela mudança de legislaturas.<sup>300</sup>

---

<sup>299</sup> Cf. *Martins Castro e Alves Correia de Castro c. Portugal*, 10 de Junho de 2008, §56; IRENEU CABRAL BARRETO in *Boletim da Ordem dos Advogados*, n.º 74, p. 26.

<sup>300</sup> Cf. NUNO GAROUPA, *O Governo...*, *op. cit.*, pp. 69-70; CONCEIÇÃO GOMES, *Os Atrasos...*, *op. cit.*, pp. 81-107; TERESA MANECA LIMA, “Da Morosidade ao acesso aos tribunais...”, *op. cit.*, p. 145.

## CONCLUSÃO

Chegando ao fim do estudo a que nos propusemos, cabe passar ao balanço final, tendo em conta o nosso objetivo de analisar o conteúdo do direito ao prazo razoável, através da jurisprudência do TEDH, e ainda perceber qual a importância que esta assume no aperfeiçoamento dos sistemas jurídicos internos relativamente à proteção deste direito.

Vimos que, para propor uma queixa no TEDH, através de petição individual contra um Estado parte por violação deste direito, é necessário o cumprimento de algumas condições de admissibilidade: em primeiro lugar, os requisitos gerais, que impõem ao demandante o esgotamento dos meios internos disponíveis para fazer face a eventuais violações da Convenção por parte do Estado, bem como que a apresentação da queixa seja feita no prazo de seis meses a contar da data da decisão final definitiva nos tribunais do foro (artigo 35.º, n.º 1 da CEDH); em segundo lugar, os requisitos específicos do artigo 6.º, n.º 1, de acordo com a interpretação que lhes foi atribuída pelo TEDH, segundo os quais, no âmbito dos processos judiciais (“determinação dos direitos e obrigações de carácter civil e acusações em matéria penal”, como vimos, atualmente abrange praticamente toda a amplitude processual, excetuando-se apenas algumas situações particulares) não tenha existido, de acordo com a perspetiva do requerente, uma apreciação da causa num prazo razoável, tendo em conta quer a natureza do caso (a complexidade do caso e o que está em causa para o requerente), quer o comportamento das partes (autoridades relevantes e requerente). Uma vez que a averiguação da violação é casuística, a fundamentação da violação (e da não violação, por certo) elaborada pelo TEDH depende sempre da realidade concreta apurada.

No concernente ao Estado português, as condenações por violação do direito ao prazo razoável são a larga maioria e, reflexo daquela decisão e fundamentação casuísticas, a jurisprudência já virou o rumo por duas vezes, no que à exaustão dos meios internos diz respeito. Por considerar a Lei da responsabilidade civil extracontratual do Estado como um recurso interno eficiente ao dispor das partes para ressarcimento da violação do direito ao prazo razoável, em 2003, nas decisões dos casos *Paulino Tomás e Gouveia da Silva Torrado*, o TEDH considera estas queixas inadmissíveis por não cumprirem o requisito da exaustão dos recursos internos do artigo 35.º, n.º 1. Em 2008, no caso *Martins Castro e Alves Correia de Castro*, volta à anterior jurisprudência, por considerar que não existe uniformização jurisprudencial nos

tribunais portugueses, à luz dos parâmetros dos seus acórdãos, quanto ao ressarcimento dos requerentes por violação deste direito da CEDH.

Numa tentativa de resumir o histórico de Portugal na justiça de Estrasburgo, podemos concluir que, numa primeira fase, Portugal enfrentou sérios problemas de entupimento de tribunais, fruto, direta ou indiretamente, da restauração da democracia em 1974. Uma enorme afluência aos tribunais com origem num aumento demográfico devido ao regresso da população das colónias, bem como questões relativas a expropriações ou nacionalizações são frequentemente abordadas nos acórdãos do TEDH mais antigos. Numa segunda fase, as queixas tornaram-se mais homogêneas, reveladores de uma clara ineficiência da justiça em Portugal. Os recursos, quer humanos, quer financeiros, nunca estiveram muito abaixo da média dos Estados-membros do Conselho da Europa, e várias reformas da justiça foram sendo anunciadas quer nas alegações perante o TEDH, quer perante o Comité de Ministros, quer através de relatórios de avaliação e monitorização da CEPEJ. Todavia, como vimos, não é possível considerar que tenha existido algum reflexo no número de queixas por violação do prazo razoável junto do TEDH.

Propusemo-nos investigar acerca da influência da jurisprudência do TEDH nos ordenamentos jurídicos internos. Demonstrámos o papel de destaque que assume da densificação e atualização da Convenção, mantendo-a hoje como um instrumento vivo, mas, no que diz respeito ao prazo razoável, não há muito mais onde possa chegar com os seus tentáculos jurisprudenciais. Para conseguir ele próprio cumprir o prazo razoável nas suas apreciações e dedicar-se a outras violações atualmente mais prementes da Convenção, no âmbito das violações do direito ao prazo razoável o papel do TEDH encontra-se circunscrito a uma “comissão de indemnizações”, e isto é claríssimo no caso português. Não queremos fazer transparecer que o direito ao prazo razoável é inferior aos demais previstos na CEDH, até porque o direito à justiça é um pilar crucial do Estado de Direito. Porém, a influência que o TEDH e a sua jurisprudência têm neste campo não é já comparável à de outros direitos.

Ao esbatimento da relevância do TEDH no âmbito da proteção deste direito, contrapõem-se, contudo, outras instituições e organismos do Conselho da Europa com importância crescente, designadamente de monitorização e pressão dos Estados partes, no contexto da morosidade da justiça. Também não podemos olvidar ou minimizar o papel decisivo que a densificação jurisprudencial deste direito teve e tem na elaboração de relatórios detalhados acerca dos problemas existentes nos sistemas jurídicos internos

dos Estados partes. Este papel revelador e caracterizador permite atualmente uma melhor proteção dos 800 mil cidadãos abrangidos pela CEDH, visto que este é um direito de constituição sólida, integrante de um Estado de Direito respeitador dos Direitos Humanos.

Ao direito ao prazo razoável corresponde um dever do Estado. E compreendemos a profundidade deste dever se acrescentarmos que a justiça é um dos pilares do Estado de Direito e que o Estado detém o monopólio da administração da justiça, não sendo admitida qualquer forma de justiça privada.

Nesta senda, dissecámos a evolução das reformas mais abrangentes da administração da justiça portuguesa na última década, e pudemos verificar que muitas das tendências europeias são seguidas e transpostas para a realidade portuguesa. O aumento, quer em número, quer em matéria, dos tribunais de competência especializada, a introdução de um modelo gestor na administração dos tribunais e de alguns cargos que pretendem dar forma a uma maior autonomia nessa administração, são os exemplos mais claros. Embora nesta última reforma, que entrará em vigor no início do mês de setembro do corrente ano, tenha sido incluído um novo elemento, também visível em reformas de outros Estados-membros do Conselho da Europa: o encerramento de tribunais. Vimos que algumas vozes dentro do nosso país defendem há muito esta medida, enquanto outras não a consideram benéfica para uma justiça eficiente e próxima do cidadão. Ao lançarmos mão do relatório do OPJP que estudou a implementação da reforma de 2008 nas comarcas-piloto, verificámos que, a par de vários elogios às inovações que a letra da lei comportava, a implementação destas ficou maioritariamente aquém do que seria expectável. Assim, essas inovações acabaram por não ser aplicadas fielmente, o que colocou em causa o próprio sucesso da lei e da administração judiciária que acarretavam. Finalmente, não nos é possível profetizar acerca das benesses que a nova lei da organização e administração da justiça vai trazer para a justiça portuguesa e, concretamente, para a questão da morosidade processual que há algumas décadas é um dos principais fatores de ineficácia da justiça. cremos apenas poder avançar que, para que uma reforma possa ter resultados positivos, não pode ficar pela previsão no papel e nem pode ser implementada como se de uma manta de retalhos se tratasse, no sentido em que nem tudo o que é previsto se concretiza, ficando a ligação e uniformização do sistema dependente de remendos e improvisos.

Atualmente, com o que ficou exposto, consideramos que a questão da razoabilidade da apreciação da causa pelo tribunal passa, em larga medida, pela

concretização política da administração da justiça. O direito está consolidado, tanto na jurisprudência (com a devida ressalva em relação à jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo que ainda não satisfaz os requisitos do TEDH no que se refere ao artigo 13.º da CEDH) como na consciencialização prática. Nesta medida, sendo o Estado português um Estado de Direito Democrático há mais de 40 anos, não nos parece que a jurisprudência do TEDH possa, hoje e relativamente a este direito, ser ainda mais influente no ordenamento jurídico interno. Diretamente, poucos foram os reflexos que a sua jurisprudência teve, que não pudessem ser obtidos pelo curso mais ou menos comum das reformas da justiça dos Estados-membros do Conselho da Europa, e que não se traduzam em condenações indemnizatórias do Estado português. Sendo que a indemnização é uma forma de ressarcimento pelo dano causado, numa perspetiva de funcionamento justo e efetivo da justiça, não é certamente o resultado que mais se ambiciona. Indiretamente, o TEDH parece que fez tudo o que estava ao seu alcance neste domínio. A concretização teórica e prática (jurisprudencial), a censura pública por via das condenações do Estado português, e o ressarcimento dos lesados da morosidade da justiça através de indemnizações. Parece que apenas falta o próprio Estado português fazer a sua parte: assegurar uma justiça num tempo razoável, adequada a um Estado de Direito assente na proteção dos Direitos Humanos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFREDSSON, Guðmundur S. e EIDE, Asbjørn, *The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement*, Haia: Kluwer Law International, 1999.

ALSTON, Philip e GOODMAN, Ryan, *International Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2013.

ANTUNES, Maria João, “As garantias do arguido no processo penal português”, in *Janus*, 2004. Disponível em [http://janusonline.pt/2004/2004\\_3\\_4\\_3.html](http://janusonline.pt/2004/2004_3_4_3.html).

BAPTISTA, Eduardo Correia, *Direito Internacional Público – Conceito e Fontes*, Vol. I, Lisboa: LEX; 1998.

BARRETO, Ireneu Cabral, *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem – Anotada*, 4.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

BARRETO, Ireneu Cabral, “A jurisprudência do novo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem” in *Sub Judice* 28, Outubro 2004.

BARRETO, Ireneu Cabral, entrevista publicada no *Boletim da Ordem dos Advogados*, n.º 74, Janeiro de 2011.

BARRETO, Ireneu Cabral, “O TEDH e Portugal: 30 anos de uma relação”, in CECÍLIA MACDOWELL DOS SANTOS (org.), *A mobilização transnacional do direito: Portugal e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos*, Coimbra: Almedina, 2012.

BATES, Ed, *The Evolution of the European Convention on Human Rights: From Its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2010.

BESSIN, Marc, “La temporalité de la pratique judiciaire: un point de vue sociologique”, in *Droit et Société*, n.º 39, 1998.

BOSSUYT, Marc J., *Guide to the "travaux Préparatoires" of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1987.

CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes, *Estado de Direito*, Lisboa: Gradiva Publicações, 1999.

CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa – anotada*, Vol. I, 4.<sup>a</sup> ed. (revista), Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CHRISTOFFERSEN, Jonas, *Fair Balance: A Study of Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

COUNCIL OF EUROPE, *Collected edition of the "Travaux préparatoires" of the European Convention on Human Rights*, Vol. I, Haia: Martinus Nijhoff, 1975.

COUNCIL OF EUROPE / COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS, *Reforming the European Convention on Human Rights: A work in progress*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2009.

COUNCIL OF EUROPE / COMMITTEE OF MINISTERS, *Collection of Interim Resolutions 1988-2008*, Estrasburgo, 2008. Disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/IntRes2008\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/IntRes2008_en.pdf).

COUNCIL OF EUROPE / COMMITTEE OF MINISTERS, *Supervision of the execution of judgments – Annual Report - 2007*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2008.

COUNCIL OF EUROPE / COMMITTEE OF MINISTERS, *Supervision of the execution of judgments – Annual Report - 2008*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2009.

COUNCIL OF EUROPE / COMMITTEE OF MINISTERS, *Supervision of the execution of judgments – Annual Report - 2009*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2010.

COUNCIL OF EUROPE / COMMITTEE OF MINISTERS, *Supervision of the execution of judgments – Annual Report - 2010*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2011.

COUNCIL OF EUROPE / COMMITTEE OF MINISTERS, *Supervision of the execution of judgments – Annual Report - 2012*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2013.

COUNCIL OF EUROPE / EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *European Judicial Systems - Efficiency and quality of justice*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2010.

COUNCIL OF EUROPE / EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *Jean-Paul Study of Comparable Countries*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2010. Disponible en [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2010/2010\\_pays\\_comparables\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2010/2010_pays_comparables_en.pdf).

COUNCIL OF EUROPE / EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of ECHR*, 2.<sup>a</sup> ed., Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012.

COUNCIL OF EUROPE / EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *European Judicial Systems - Efficiency and quality of justice*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2004.

COUNCIL OF EUROPE / EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *European Judicial Systems - Efficiency and quality of justice*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2006.

COUNCIL OF EUROPE / EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *European Judicial Systems - Efficiency and quality of justice*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2008.



COUNCIL OF EUROPE / EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *European Judicial Systems - Efficiency and quality of justice*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2010.

COUNCIL OF EUROPE / EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ), *European Judicial Systems - Efficiency and quality of justice*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012.

COUNCIL OF EUROPE / EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE CEPEJ, *Length of court proceedings in the member states based on the case law of the European Court of Human Rights*, 2.<sup>a</sup> ed., Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2012.

COUNCIL OF EUROPE / EUROPEAN COMMISSION OF HUMAN RIGHTS, *Preparatory work on article 6 of the European Convention on Human Rights*, Estrasburgo, 1956. Disponible en [http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART6-DH\(56\)11-EN1338886.PDF](http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/Travaux/ECHRTravaux-ART6-DH(56)11-EN1338886.PDF)

COUNCIL OF EUROPE / EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Guide on article 6: Right to a fair trial (criminal limb)*, Estrasburgo, 2014.

COUNCIL OF EUROPE / EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Guide on article 6: Right to a fair trial (civil limb)*, Estrasburgo, 2013.

COUNCIL OF EUROPE / EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Dialogue between judges - Implementing the European Convention on Human Rights in times of economic crisis*, Estrasburgo, 2013.

COUNCIL OF EUROPE / JUSTICE AND LEGAL CO-OPERATION DEPARTMENT, *Eastern Partnership – Enhancing judicial reform in the Eastern Partnership countries Project Report*, Estrasburgo, 2013.

DIJK, P. van / HOOF, G. J. H. van, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 3.<sup>a</sup> ed., Haia: Kluwer Law International, 1998, pp. 392-406.

EDEL, Frédéric, *The length of civil and criminal proceedings in the case-law of the European Court of Human Rights*, 2.<sup>a</sup> ed., *Human Rights Ffiles* N.º 16, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2007.

FONSECA, Isabel Celeste M., “A responsabilidade do estado pela violação do prazo razoável: quo vadis?”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 115, Jul-Set 2008.

GAROUPA, Nuno, *O Governo da Justiça*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.

GAROUPA, Nuno, “Sem melhoria consistente e estrutural” in *XXI Ter Opinião*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013.

GOMES, Conceição, *Os atrasos da Justiça*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.

GOMIEN, Donna; HARRIS, David John; ZWAAK, Leo, *Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 1996.

GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Internacional Público – Textos Fundamentais*, 1.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

KELLER, Helen e STONE-SWEET, Alec, *A Europe of rights - The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford: Oxford University Press, 2008.

LIMA, António Pires de; GUEDES, Armando Marques; *et al.*, *Um debate sobre a morosidade da justiça*, coord. Manuel de Almeida Ribeiro, Coimbra: Almedina, 2009.

LIMA, Teresa Maneca, “Da Morosidade ao acesso aos tribunais: casos contra Portugal no TEDH”, in Cecília MacDowell dos Santos (org.), *A mobilização transnacional do direito, Portugal e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos*, Coimbra: Almedina, 2012.

MACHADO, Jónatas, *Direito Internacional – do paradigma clássico ao pós-11 de Setembro*, Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

MARTINS, Ana Maria Guerra, *Direito Internacional dos Direitos Humanos*, Coimbra: Almedina, 2011.

MERRILLS, J. G. e ROBERTSON, A. H., *Direitos Humanos na Europa – um estudo da Convenção Europeia de Direitos Humanos* (Trad. Joana Chaves), Lisboa: Instituto Piaget - Editorial Minerva,, 2003.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, *Novas medidas para a reforma do sistema de justiça – Plano de descongestionamento dos Tribunais*, Lisboa, 2005. Disponível em <http://www.dgpj.mj.pt/sections/politica-legislativa/anexos/padt/sections/politica-legislativa/anexos/padt/apresentacao-de-s-exa-o/downloadFile/file/Apresenta%E7%E3o%20Plano%20de%20Descongestionamento%20dos%20Tribunais%2025-9-2005.pdf?nocache=1205765270.19>

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, *Plano de acção para o descongestionamento dos tribunais - Relatório de monitorização*, Lisboa: Direcção Geral da Política da Justiça, 2010. Disponível em [http://www.dgpj.mj.pt/sections/politica-legislativa/anexos/padt/plano-de-accao-para-o/downloadFile/file/Relatorio\\_PADT\\_-\\_2009.pdf?nocache=1275491729.92](http://www.dgpj.mj.pt/sections/politica-legislativa/anexos/padt/plano-de-accao-para-o/downloadFile/file/Relatorio_PADT_-_2009.pdf?nocache=1275491729.92)

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, *Ensaio para a reorganização da estrutura judiciária*, Lisboa: Direcção-Geral da Administração da Justiça, Janeiro de 2012. Disponível em [http://www.dgaj.mj.pt/sections/files/destaques9463/destaques-laterais/destaques/reorganizacao-judiciaria//sections/files/destaques9463/destaques-laterais/destaques/reorganizacao-judiciaria/ensaio-para/downloadFile/file/Ensaio\\_reorganizacao\\_estrutura\\_judiciaria\\_Janeiro-2012.pdf?nocache=1392046571.28](http://www.dgaj.mj.pt/sections/files/destaques9463/destaques-laterais/destaques/reorganizacao-judiciaria//sections/files/destaques9463/destaques-laterais/destaques/reorganizacao-judiciaria/ensaio-para/downloadFile/file/Ensaio_reorganizacao_estrutura_judiciaria_Janeiro-2012.pdf?nocache=1392046571.28)

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, *Linhas Estratégicas para a Reforma da Organização Judiciária*, Junho de 2012. Disponível em

[http://www.portugal.gov.pt/media/634714/20120615\\_linhas\\_estrategicas\\_reforma\\_organizacao\\_judicial.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/634714/20120615_linhas_estrategicas_reforma_organizacao_judicial.pdf)

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, *Plano de acção para o descongestionamento dos Tribunais – Relatório de monitorização*, Fevereiro de 2007. Disponível em <http://www.dgpj.mj.pt/sections/politica-legislativa/anexos/padt/sections/politica-legislativa/anexos/padt/relatorio-de3353/downloadFile/file/Relat%F3rio%20Monitoriza%E7%E3oTribunais%202007.pdf?nocache=1205765270.19>

MIRANDA, Jorge, *Curso de direito internacional público*, 5.<sup>a</sup> ed. (revista e actualizada), Lisboa: Princípia, 2012.

OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *A Administração e Gestão da Justiça : Análise Comparada das Tendências de Reforma*, coord. Conceição Gomes, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2001.

OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *A Geografia da Justiça: Para um Novo Mapa Judiciário*, coord. Conceição Gomes, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2006.

OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *A Gestão dos Tribunais – Um Olhar Sobre a Experiência nas Comarcas Piloto*, coord. Conceição Gomes, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2010.

OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *Para um Novo Judiciário: Qualidade e Eficiência na Gestão dos Processos Cíveis*, coord. Conceição Gomes, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2008.

OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA PORTUGUESA, *Relatório Breve do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa sobre Bloqueios ao Andamento dos Processos e Propostas de Solução*, coord. Boaventura de Sousa Santos, Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 1999.

OST, François, *O tempo do direito*, (trad. Maria Fernanda Oliveira), Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

PEREIRA, André Gonçalves / QUADROS, Fausto de, *Manual de Direito Internacional Público*, 3.<sup>a</sup> ed. (revista e aumentada), Coimbra: Almedina, 2009.

PERELMAN, Chaïm, *Ética e Direito* (Trad. João C. S. Duarte), Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

PINTO, Ana Luísa, *A celeridade no processo penal: o direito à decisão em prazo razoável*, Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, *Resolução do Conselho de Ministros n.º 172/2007*, 11 de outubro de 2007.

QUADROS, Fausto de, “O princípio da exaustão dos meios internos na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e a ordem jurídica portuguesa” in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 50, I, 1990.

RAMOS, Rui Moura, “A Convenção Europeia dos Direitos do Homem – sua posição face ao ordenamento jurídico português”, in *Da Comunidade Internacional e do seu direito*, Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

SERRÃO, Tiago, “A subsidiariedade da tutela jurisdicional conferida pelo TEDH no âmbito do direito à obtenção de uma decisão em prazo razoável”, in *O Direito*, n.º 143, 2011, IV, Coimbra: Almedina.

SMITH, Rhona, *Textbook on International Human Rights*, 6.<sup>a</sup> ed., Oxford: Oxford University Press, 2014.

STARACE, Vincenzo, “Modifications provided by protocol no. 14 concerning proceedings before the European Court of Human Rights”, in ANGELA DEL VECCHIO, *New International Tribunals and New International Proceedings*, Milão: Giuffrè, 2006.

STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip e GOODMAN, Ryan, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, 3.<sup>a</sup> ed., Oxford: Oxford University Press, 2008.

VICENTE, Dário Moura, *Direito Comparado, Volume I – Introdução e Parte Geral*, Coimbra: Almedina, 2008.

WHITE, Robin C. A. e OVEY, Clare, *Jacobs, White and Ovey: The European Convention on Human Rights*, 5.<sup>a</sup> ed., Oxford: Oxford University Press, 2010.